

1.	Исполнительная власть и управление в системе жизнедеятельности общества
2.	Предмет административного права (административно-правового регулирования)
3.	Административно-правовые нормы и отношения. Система и источники административного права. Административно-материальное и административно-процессуальное право.
4.	Граждане как субъекты административного права. Административно-правовой статус гражданина. Общественные объединения граждан как субъекты административного права (административно-правовой статус)
5.	Президент Российской Федерации. Органы исполнительной государственной власти (государственного управления) как субъекты административного права: понятие, система, компетенция.
6.	Административно-правовой статус государственных и негосударственных служащих. Правовые основы организации государственной службы.
7.	Формы и методы управленческой деятельности (реализации компетенции субъектов исполнительной власти).
8.	Понятие административного принуждения, его виды и соотношение с административной ответственностью.
9.	Правоохранительная деятельность государства. Законность и дисциплина в сфере административно-правового регулирования Организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (управленческой деятельности).
10.	Область экономики как объект государственного регулирования и управления (общая характеристика). Межотраслевое административно-правовое регулирование в области экономики: основные направления экономико-правового регулирования и сферы государственного управления.
11.	Отраслевое административно- правовое регулирование в хозяйственно-экономических комплексах
12.	Государственное регулирование образования и науки в Российской Федерации. Государственное регулирование в отраслях культуры Государственное регулирование здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения
13.	Понятие и виды безопасности, силы и средства ее обеспечения. Государственное управление внешними связями Российской Федерации с иностранными государствами
14.	Государственное управление обороной Российской Федерации...Правовое регулирование защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации. Государственное управление деятельностью разведки, контрразведки и других спецслужб
15.	Государственное управление в сфере охраны общественного порядка, общественной безопасности и их защиты в интересах общества личности государства. Организация государственного управления в сфере юстиции.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

Рекомендовано УМО по юридическому образованию ...

В качестве учебника для студентов высших учебных заведения, обучающихся по направлению подготовки 030501 (0211100) «Юриспруденция», по специальностям 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030501 (021100) «Юриспруденция», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность»

2012

Авторы:

Конин Николай Михайлович – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»

Маторина Елена Ильинична – кандидат юридических наук, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Рецензенты:

Конин Н.М., Маторина Е.И.

Административное право России: учебник для бакалавров / Н.М.Конин, Е.И.Маторина. -

ISBN

Учебник подготовлен в соответствии с программой курса «Административное право» и с учетом требований Министерства образования и науки РФ. Он представляет собой систематическое изложение административно-правовых институтов, а также проблем теории и практики организации и осуществления исполнительной власти в России. В издании отражено современное состояние науки административного права. Материал приводится с учетом последних изменений в законодательстве Российской Федерации.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для студентов вузов, обучающихся по направлениям и специальностям 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030501 (021100) «Юриспруденция», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», а также для аспирантов и преподавателей юридических вузов, студентов экономических специальностей.

Может быть рекомендован работникам органов государственной власти и местного самоуправления в случае возникновения вопросов, связанных с применением норм административного права на практике.

Предисловие

Важнейшей отраслью правовой системы любой страны является административное право. Его роль в России, с ее огромной территорией, историческими традициями, многонациональным населением определило значение административной власти, государственной власти в жизни общества. В демократическом государстве формирование деятельности административной ветви государственной власти должны быть четко урегулированы, юридическими нормами. Российское административное право и административное законодательство является правовой основой построения и эффективного функционирования самой большой, самой активной, самой мощной подсистемы государственного аппарата — исполнительной власти. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и иных невластных субъектов в отношениях с представителями исполнительной власти, организационные основы, систему государственной администрации, её полномочия, принципы, методы, формы деятельности. Как одна из фундаментальных отраслей публичного права представляет собой огромную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти.

Основной и определяющей формой реализации государственной исполнительной власти в современных условиях является государственное управление, выступающее в качестве важнейшего вида государственной деятельности и сферы действия норм административного права.

В процессе изучения административного права обучающимся предстоит преодолеть трудности, которые определяются рядом объективных факторов. *Во-первых*, значительными масштабами нормативно-правового массива, создаваемого на федеральном, региональном, муниципальном и внутриорганизационном (локальном) уровнях, который в системе российского права образует отрасль административного права. Множественность правовых источников предопределена для административного права объемом и исключительно большим разнообразием регулируемых им правоотношений — от государственного управления и регулирования в отраслях и сферах промышленности, энергетики, транспорта, образования, науки, здравоохранения до управления внутренними и иностранными делами. *Во-вторых*, особенным динамизмом, изменчивостью, высокой степенью обновляемости правового регулирования, характерной для административного права и объективно отражающей как оперативную природу управленческой деятельности и исполнительной власти в целом, так и современные процессы российской административной реформы в частности. *В-третьих*, в отличие от преобладающего числа других правовых отраслей административное право не имеет в качестве своего базового, исходного источника какой-то один кодифицированный законодательный акт. Широта и разнообразие отношений, составляющих предмет административного права, исключает здесь ситуацию единого отраслеобразующего источника, каковым, скажем, в трудовом праве служит Трудовой кодекс, а в гражданском праве — состоящий из нескольких

частей - Гражданский кодекс. В административном же праве такой, например, крупный кодекс как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), хотя и аналогичен по своей форме одновременно уголовному и уголовно-процессуальному кодексам, но не претендует на роль системообразующего акта для отрасли административного права. Наряду с ним здесь действуют иные кодексы (Градостроительный, Воздушный и др.) и федеральные законы, являющиеся «главными» для соответствующих административно-правых институтов - государственного аппарата исполнительной власти, государственной службы, статуса иностранных граждан, управления в строительстве на транспорте, в области культуры или обороны страны и т.д.

Методологической основой формирования административного права как отрасли российской правовой системы является ее объективная связь с государственным управлением как видом социального управления («*administratio*» — латинский термин, означающий управление, руководство чем-либо), а точнее с организацией и практической реализацией исполнительной государственной власти вообще и в конкретных отраслях и сферах государственного управления, что предопределяет структуру и содержание курса административного права как учебной дисциплины, включающую:

- *Общую часть*, дающую характеристику общих правовых институтов и положений административного права, являющихся едиными, универсальными для всех (или для большинства) отраслей, комплексов и сфер государственного управления и регулирования (государственное управление и исполнительная власть; административно-правовые нормы и административные правоотношения; органы исполнительной власти; государственная служба; административное принуждение, административная ответственность и др.)

Особенную часть, отражающую положения законодательства и подзаконных актов, регулирующих отношения в конкретных отраслях, комплексах и сферах экономической, социальной и правоохранительной деятельности государства.

В результате изучения курса «Административное право России» студент должен:

знать:

- основные положения, современное правовое обеспечение исполнительной власти;
- предмет и методы административно-правового-регулирования; административно-правовые нормы и отношения;
- административно-правовой и административно-процессуальный статус субъектов административного права;
- содержание законов, регулирующих административные правоотношения, направленные на совершенствование политической системы общества, развитие демократических начал в управлении государством;
- главные содержательные характеристики административно-правового

регулирования (административные процедуры и административный процесс);

- механизм и способы обеспечения законности в сфере государственного управления;

- организационную структуру государственного управления;

уметь:

- применять полученные знания в практической деятельности юриста по оказанию квалифицированной помощи гражданам в защите их прав и законных интересов в отношениях с органами государственной исполнительной власти;

- анализировать новейшие законодательные акты и научно-правовые исследования проблем административного права;

иметь навыки:

- самостоятельного изучения обширного и динамичного административного законодательства;

- самостоятельно вырабатывать практические навыки в применении и толкования законодательства, а также умения ориентироваться в его постоянно меняющемся нормативном массиве для задач избранной профессиональной специализации.

В настоящем учебнике представлено систематизированное изложение современного административного российского права как учебной дисциплины. В нем последовательно рассмотрены 15 важнейших разделов административного права, такие как: предмет, система и источники российского административного права; субъекты административного права; формы и методы управленческой деятельности (реализация компетенции субъектов исполнительной власти); организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в деятельности субъектов административного права; административно-правовое регулирование в области экономики; административно-правовое регулирование в социально-культурной сфере; государственное управление в сфере охраны и защиты безопасности личности, общества и государства.

Методическое обеспечение преподавания и изучения курса административного права в Саратовской государственной юридической академии основывается на изданных в последние годы новейших кафедральных учебниках, учебных и учебно-методических пособиях, учитывающих авторитетные и многолетние традиции преподавания курса саратовской научной школой ученых-административистов. К таким изданиям относятся:

Административное право России. Учебник. Саратов. 2006. / под ред. Н.М.Кониной, Ю.Н.Старилова. (Учебник имеет гриф Учебно-методического объединения по юридическому образованию вузов Российской Федерации);

Административное право России: учебник/под. Нред. Н.М.Кониной и Ю.Н.Старилова. –2-е изд., пересмотр.- М.:НормаИНФРА-М-М.2010.

Конин Н.М. «Административное право России. Общая и Особенная части». Курс лекций. М., 2004 (учебники имеют гриф Учебно-методического объединения по классическому университетскому образованию РФ);

Конин Н.М. «Административное право России». Учебник. М., Норма, 2006, 2008, 2009; 2011;

Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П. «Административное право Российской Федерации». Учебно-методический комплекс. М, 2006;

Манохин В.М., Адушкин Ю.С. «Российское административное право». Учебник. Саратов. 2003;

Манохин В.М. Административное право России. Учебник/ В.М.Манохин - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, -2009;

Административное право России. Практикум /Под ред. Конина Н.М., Соболевой Ю.В. – Саратов: АйПиЭр Медиа; М., СПС Гарант, 2009.

Маторина Е.И. Словарь основных понятий и терминов административного права: справочное пособие/ сост. Е.И.Маторина; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».- Саратов:Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2010, 2011.

В конце каждого раздела представлены контрольные вопросы, что послужит основой для более глубокого уяснения и усвоения сути и содержания данного учебного курса.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	
ЧАСТЬ ОБЩАЯ	
РАЗДЕЛ 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВА. ФОРМЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
Тема 1.1. Исполнительная власть и управление в системе жизнедеятельности общества	
<i>§1.1.1. Понятие управления как сферы применения норм административного права. Виды управления</i>	
<i>§1.1.2. Государственная исполнительная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение)</i>	
<i>§1.1.3. Характерные особенности и структура государственного управления как вида государственной деятельности (исполнительной власти)</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	
Тема 1.2. Формы управленческой деятельности субъектов исполнительной власти	
<i>§1.2.1. Понятие и виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти</i>	
<i>§1.2.2. Понятие правовых актов государственного управления как основной формы реализации компетенции субъектов исполнительной власти. Классификация правовых актов</i>	
<i>§1.2.3. Требования, предъявляемые к правовым актам государственного управления, и последствия их несоблюдения</i>	
Тема 1.3. Методы управления (реализации компетенции) субъектов исполнительной власти	
<i>§1.3.1. Понятие метода управления как элемента управленческого процесса. Классификация методов управления</i>	
<i>§1.3.2. Содержание и взаимосвязь убеждения, стимулирования, принуждения как всеобщих основных методов управления</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	

РАЗДЕЛ 2. ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ)	
Тема 2.1. <i>Предмет, область, сфера административно-правового регулирования (взаимосвязь и соотношение)</i>	
Тема 2.2. <i>Разновидности организационных отношений в сферах государственного управления (краткая характеристика видов)</i>	
<i>Контрольные вопросы.....</i>	
РАЗДЕЛ 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ. СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. АДМИНИСТРАТИВНО-МАТЕРИАЛЬНОЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО	
Тема 3.1. Административно-правовые нормы и отношения.	
§3.1.1. <i>Понятие, особенности и виды административно-правовых норм</i>	
§3.1.2. <i>Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений</i>	
§3.1.3. <i>Административно-процессуальные нормы и отношения</i>	
§3.1.4. <i>Способы защиты административно-правовых отношений</i>	
Тема 3.2. Система и источники административного права. Административно-материальное и административно-процессуальное право	
§3.2.1. <i>Основания и виды систематизации норм административного права</i>	
§3.2.2. <i>Источники административного права и их систематизация</i>	
§3.2.3. <i>Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина</i>	
§3.2.4. <i>Место и роль науки административного права в системе наук об управлении (наук управления)....</i>	
§3.2. 5. <i>Административно-процессуальное и административно-материальное право</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	
РАЗДЕЛ 4. ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНИНА. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	

(АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС)	
Тема 4.1. Граждане как субъекты административного права. Административно-правовой статус гражданина	
<i>§4.1.1. Конституционно-правовой статус личности и гражданина как основа всех отраслевых, особенных и специальных правовых статусов граждан</i>	
<i>§4.1.2. Понятие, особенности и виды административно-правовых статусов гражданина</i>	
<i>§4.1.3. Обеспечение административно-правовыми нормами прав, свобод, законных интересов граждан и механизма их реализации</i>	
<i>§4.1.4. Особенности административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства</i>	
Тема 4.2. Общественные объединения граждан как субъекты административного права (административно-правовой статус	
<i>§4.2.1. Понятие и виды (организационно-правовые формы) общественных объединений граждан</i>	
<i>§4.2.2. Правовое положение религиозных объединений</i>	
<i>§4.2.3. Реализация административно-правового статуса общественных объединений граждан во взаимоотношениях с государством. Полномочия государства по контролю и надзору за организацией и деятельностью общественных объединений граждан</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	
РАЗДЕЛ 5. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ) КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА, КОМПЕТЕНЦИЯ	
Тема 5.1. Президент Российской Федерации и исполнительная власть.....	
<i>§5.1.1. Прерогативы Президента Российской Федерации как главы государства, гаранта Конституции, организатора и руководителя системы государственной исполнительной власти</i>	
<i>§5.1.2. Правовой статус и структура Администрации Президента РФ</i>	

Тема 5.2. Государственные органы исполнительной власти (органы государственного управления): система и компетенция	
§5.2.1. Понятие государственного органа исполнительной власти (государственного управления) и его компетенции	
§5.2.2. Организационно-правовые основы построения системы органов исполнительной государственной власти (государственного управления) и основные звенья ее структуры	
§5.2.3. Структура системы федеральных государственных органов исполнительной власти (высшие, центральные, территориальные органы государственного управления).....	
§5.2.4. Структура системы органов исполнительной власти (государственного управления) субъектов Российской Федерации	
§5.2.5. Правовые основы формирования, организационная структура аппарата и штаты государственных органов исполнительной власти (органов государственного управления)	
Тема 5.3. Система и правовой статус муниципальных органов в конституционной модели местного самоуправления. Взаимоотношения муниципальных образований и их органов с государственными органами исполнительной власти	
Тема 5.4. Понятие и виды предприятия, социально-культурного учреждения. Административно-правовой статус предприятий и учреждений	
§5.4.1. Органы внутреннего управления предприятием (учреждением), порядок их формирования и основы взаимоотношений со своими учредителями и работниками	
Контрольные вопросы	
РАЗДЕЛ 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	
Тема 6.1. Служба как специфический вид социально-трудовой деятельности. Характерные признаки служащего Виды службы и служащих по действующему законодательству.	

Тема 6.2. Государственная служба как организационно-правовая категория, элемент государственной организации и правовой институт. Понятие государственной и муниципальной службы и служащего.	
Тема 6.3. Классификация служащих по сферам и видам государственной деятельности и функционально-должностным признакам и полномочиям. Категории и группы должностей государственной и муниципальной службы. Должностные лица.	
Тема 6.4. Правовые основы организации государственной службы	
§6.4.1. Поступление на службу и способы замещения должностей на государственной и муниципальной службе	
§6.4.2. Прохождение службы и аттестация государственных и муниципальных служащих	
§6.4.3 Управление реализацией государственной кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы	
§6.4.4 Меры поощрения и стимулирования деятельности государственных и муниципальных служащих	
§6.4.5. Ответственность служащих за служебные проступки. Дисциплинарная ответственность служащих за служебные (должностные) проступки и ее виды	
§6.4.6. Основания и порядок прекращения служебных полномочий (увольнение со службы)	
Контрольные вопросы	
РАЗДЕЛ 7. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ЕГО ВИДЫ И СООТНОШЕНИЕ С АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ	
Тема 7.1. Понятие административного принуждения, его виды и особенность.	
Тема 7.2. Административная ответственность: понятие, структура, субъекты	
§7.2.1. Понятие и структура административной ответственности	
§7.2.2. Основания и условия административной ответственности. Административное правонарушение: понятие, признаки, состав.	
§7.2.3. Субъекты административной ответственности.. ..	
Тема 7.3. Административные наказания (санкции). Производство по делам об административной ответственности (понятие и стадии)	

§§7.3.1. Административные наказания: понятие, система, виды.	
§§7.3.2. Производство по делам об административной ответственности (понятие и стадии)	
Контрольные вопросы	
РАЗДЕЛ 8. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА. ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)	
Тема 8.1. Правоохранительная деятельность государства. Законность и дисциплина в сфере административно-правового регулирования	
§8.1.1. Дисциплина и законность как основа правопорядка в обществе и государстве (понятие, виды, соотношение	
§8.1.2. Понятие и система правоохранительной деятельности государства как средства поддержания режима законности и дисциплины в жизнедеятельности гражданского общества и государства	
Тема 8.2. Организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (управленческой деятельности)	
§8.2.1. Особенности законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности и административно-правового регулирования	
§8.2.2. Понятие и виды способов обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (управленческой деятельности)	
§8.2.3. Виды и формы контрольной деятельности государства	
§8.2.4. Виды и формы надзорной деятельности государства	
§8.2.5. Контрольно-надзорная деятельность государства и ее виды	
Контрольные вопросы	
ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ	

РАЗДЕЛ 9. ОБЛАСТЬ ЭКОНОМИКИ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ (ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА). МЕЖОТРАСЛЕВОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
Тема 9.1. Область экономики как объект государственного регулирования и управления (общая характеристика)	
<i>§9.1.1. Социально-правовая характеристика структуры экономики как объекта государственного регулирования и управления</i>	
<i>§9.1.2. Понятие и система государственного регулирования и управления (административно-правового регулирования) в области экономики</i>	
Тема 9.2. Межотраслевое административно-правовое регулирование в области экономики: основные направления экономико-правового регулирования и сферы государственного управления	
<i>§9.2.1. Реформирование отношений собственности и формирование стратегических собственников (краткий исторический экскурс)</i>	
<i>§9.2.2. Управление государственным имуществом и антикризисное государственное регулирование в негосударственном секторе (участие в процедурах банкротства)</i>	
<i>§9.2.3. Антимонопольное государственное регулирование</i>	
<i>§9.2.4. Государственное банковское и налоговое регулирование</i>	
<i>§9.2.5. Государственное экологическое регулирование в области экономики</i>	
<i>§9.2.6. Контрольно-разрешительная деятельность государства в экономической области</i>	
<i>§9.2.7. Государственное регулирование организации социально-трудовой сферы</i>	
<i>§9.2.8. Сфера общегосударственного учета и статистики</i>	
<i>§9.2.9. Сфера государственной стандартизации, метрологии и сертификации</i>	
<i>§9.2.10. Административная ответственность в системе межотраслевого управления экономикой</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	
РАЗДЕЛ 10. ОТРАСЛЕВОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ХОЗЯЙСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ КОМПЛЕКСАХ	

Тема 10.1. Административно-правовое регулирование в промышленном комплексе	
Тема 10.2. Административно-правовое регулирование в строительном комплексе	
Тема 10.3. Административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе	
Тема 10.4. Административно-правовое регулирование в хозяйственно-обслуживающем комплексе	
<i>Контрольные вопросы</i>	
РАЗДЕЛ 11. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОТРАСЛЯХ КУЛЬТУРЫ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ	
Тема 11.1. Государственное регулирование образования и науки в Российской Федерации	
§11.1.1. <i>Понятие образования и его системы как объекта государственного регулирования и управления</i>	
§11.1.2. <i>Система образовательных программ и государственных образовательных стандартов</i>	
§11.1.3. <i>Правовой статус образовательных учреждений и их система</i>	
§11.1.4. <i>Организационно-правовой статус высшего учебного заведения и управление им</i>	
§11.1.5. <i>Система государственных и муниципальных органов управления образованием и их компетенция</i>	
§11.1.6. <i>Государственное регулирование управления российской наукой</i>	
Тема 11.2. Государственное регулирование в отраслях культуры	
§11.2.1. <i>Понятие и виды культурной деятельности, правовой статус организаций культуры в системе Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ</i>	
§11.2.2. <i>Государственное регулирование архивного дела</i>	
§11.2.3. <i>Государственное регулирование печати, телерадиовещания и средств массовой информации</i>	
§11.2.4. <i>Административная ответственность в социально-культурном комплексе</i>	

§11.2.5. Государственное регулирование физической культуры, спорта и туризма	
Тема 11.3. Государственное регулирование здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения	
§11.3.1. Общая социально-правовая характеристика системы здравоохранения как объекта государственного регулирования и управления	
§11.3.2. Система органов управления здравоохранением и их компетенция	
§11.3.3. Организация государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации	
§11.3.4. Государственное регулирование организации социального обслуживания и социальной защиты населения	
Контрольные вопросы	
РАЗДЕЛ 12. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ БЕЗОПАСНОСТИ, СИЛЫ И СРЕДСТВА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДКИ, КОНТРРАЗВЕДКИ И ДРУГИХ СПЕЦСЛУЖБ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
Тема 12.1. Понятие и виды безопасности, силы и средства ее обеспечения.	
§12.1.1. Система безопасности Российской Федерации, силы и средства ее обеспечения	
§12.1.2. Организационно-правовые средства обеспечения безопасности личности, общества и государства (система и краткая характеристика)	
Тема 12.2. Государственное управление деятельностью разведки, контрразведки и других спецслужб	
§12.2.1. Основы правовой организации системы спецслужб Российской Федерации	
§12.2.2. Система и компетенция органов государственного управления специальными службами	
Контрольные вопросы.....	
РАЗДЕЛ 13. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНИМИ СВЯЗЯМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИНОСТРАННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ	

ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА И ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	
Тема 13.1. Государственное управление иностранными делами Российской Федерации	
§13.1.1. Административно-правовое регулирование внешних связей в областях внешнеэкономического, научно-технического и социально-культурного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами	
§13.1.2. Координирующая роль МИД России в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации во взаимоотношениях с иностранными государствами	
Тема 13.3. Правовые основы государственной организации таможенного дела и таможенной службы в Российской Федерации	
§13.3.1. Понятие таможенного дела и правовые основы его организации в Российской Федерации	
§13.3.2. Государственные органы управления таможенным делом и их компетенция	
§13.3.3. Таможенный контроль и административная ответственность за нарушение таможенных правил	
Контрольные вопросы	
РАЗДЕЛ 14. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБОРОНОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ И ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	
Тема 14.1. Государственное управление обороной Российской Федерации	
§14.1.1. Понятие обороны и системы военной организации государства	
§14.1.2. Система и компетенция органов государственного руководства военной организацией государства и управления Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями	
§14.2.3. Правовое регулирование воинской обязанности и прохождения военной службы гражданами Российской Федерации	

Тема 14.2. Правовое регулирование защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации	
<i>§14.2.1. Понятие и содержание защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации как объекта государственного управления</i>	
<i>§14.2.2. Органы управления защитой и охраной Государственной границы Российской Федерации и их компетенция</i>	
<i>§14.2.3. Меры административного принуждения и административной ответственности, применяемые пограничными органами и войсками</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	
РАЗДЕЛ 15. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ИХ ЗАЩИТЫ В ИНТЕРЕСАХ ОБЩЕСТВА ЛИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВА. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ	
Тема 15.1. Государственное управление в сфере охраны общественного порядка, общественной безопасности и их защиты в интересах общества личности государства	
<i>§15.1.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности в общей системе государственного порядка</i>	
<i>§15.1.2. Министерство внутренних дел РФ: компетенция, система, структура и основные направления деятельности</i>	
<i>§15.1.3. Организация полиции в Российской Федерации</i>	
<i>§15.1.4. Организационно-правовой статус внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации</i>	
<i>§15.1.5. Особенности службы в полиции и органах внутренних дел, административные полномочия сотрудников милиции и военнослужащих внутренних войск Российской Федерации</i>	
Тема 15.2. Организация государственного управления в сфере юстиции в Российской Федерации	
<i>§15.2.1. Общая социально-правовая характеристика сферы юстиции как объекта государственного управления ...</i>	
<i>§15.2.2. Система Министерства юстиции РФ и компетенция органов</i>	

<i>и учреждений юстиции</i>	
<i>§15.2.3. Организация службы судебных приставов в системе Министерства юстиции РФ</i>	
<i>§15.2.4. Организация службы исполнения наказаний в системе Министерства юстиции РФ</i>	
<i>Контрольные вопросы</i>	
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	

Ч А С Т Ь О Б Щ А Я

Раздел 1. Исполнительная власть и управление в системе жизнедеятельности общества. Формы и методы управленческой деятельности

В результате изучения раздела 1 студент должен

понимать сущность и значение государственного управления как вида государственной деятельности и сферы действия норм административного права; сущность и знать основных методов управленческой деятельности, а также формы в которых эти методы реализуются;

уметь отграничивать государственное управление от других видов управления; выделять признаки сущностной характеристики государственной исполнительной власти; раскрывать взаимосвязь и соотношение государственной исполнительной власти и государственного управления; грамотно ориентироваться в базовых нормативных правовых актах, содержащих нормы административного права, разграничивать формы правовых актов; юридически правильно классифицировать правовые акты управления;

владеть навыками определения характерных особенностей и структуры государственного управления как вида государственной деятельности (исполнительной власти), а также его основных признаков; проведения экспертизы на соответствие правовых актов, установленным правилам; применения методов принуждения и убеждения; проведения юридической консультации граждан по вопросам деятельности органов государственной исполнительной власти и обоснованности применения последними тех или иных методов.

Тема 1.1. Исполнительная власть и управление в системе жизнедеятельности общества.

§1.1. 1.Понятие управления как сферы применения норм административного права. Виды управления.

Административное право как одна из важнейших базовых отраслей публичного права регулирует отношения в области организации и функционирования публичного управления, т. е. осуществляемого от имени общества, государства.

Управление, по общепризнанному¹, вошедшему в энциклопедические словари определению, является: функцией сложных организованных систем любой природы (технических, биологических, экологических, социальных), обеспечивающей сохранение их структуры (внутренней организации), поддержание режима функционирования, направленного на реализацию их программных целей. По своему содержанию — это постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм управления. Поэтому и большинство современных учебников системное изложение учебной дисциплин начинают с освещения понятий и сущности социального управления.²

Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т. д.) или коллективное образование — администрация (дирекция, руководство, командование и т. д.).

Социальное управление — это управление многочисленными и разнообразными социальными процессами, протекающими в человеческих общностях (социумах): племени, роде, семье, различного рода общественных объединениях людей, наконец, в государстве как самой широкой и сложной устойчивой человеческой общности.

Предпосылкой и одновременно движущей силой процесса социального управления выступает власть. В современных условиях ныне действующей Конституции РФ в системе управления всеми делами общества и государства можно выделить три основных, так или иначе связанных с административно-правовым регулированием разновидности социального управления: общественное, муниципальное и государственное.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права. В широком смысле под

¹ См, напр.: Административное право: учеб/ под ред. Ю.М. Козлова. Изд. 2-е доп. и перераб. М. Юристъ.2004. С.3; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т.Т.1:История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма. 2002. С.61.

² См., напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. Для вузов. М.:Норма,2004. С.17-22; Административное право Российское право Российской Федерации/ отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М. Юристъ, 2004, с.13-16; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право: учеб. М.: Проспект, 2005. С.4-18; Манохин В.М. Административное право России: учеб./Саратов: Ай Пи Эр Медиа,-С.13-15.

государственным управлением понимается деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов, является какая-либо организация, определенное упорядочение общественных отношений. В узком, организационно-правовом смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, осуществляемой системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления. Государственное управление в узком организационно-правовом смысле и является основным объектом административно-правового регулирования и сферой действия норм административного права.

§1.1.2. Государственная исполнительная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение)

Государственная власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 10 Конституции РФ³ осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В сущностной характеристике исполнительной власти всегда выделялись прежде всего два ключевых момента: **власть** и **исполнение**. При этом исполнительная власть трактовалась в качестве такого проявления государственной власти, с каким связывают, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата — органов государственного управления и, во-вторых, прямую направленность деятельности этих субъектов на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм, устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях урегулирования различных сторон общественной жизни. **Различие** между устанавливающей общие нормы властью и исполнительной властью пролегает в области соотношения **решения и исполнения**.

К определяющим элементам сущностной характеристики государственной исполнительной власти можно отнести следующие: социальное предназначение исполнительной государственной власти, состоящее в **исполнении общих предписаний, т. е. решений представительной, президентской и правительственной власти**; 2) реализация исполнительной власти через систему специальных исполнительных органов власти, ранее повсеместно именовавшихся **органами** государственного управления и сейчас остающимися таковыми по сути, иногда и с сохранением прежнего наименования; 3) волевые импульсы **исполнительной** власти проявляются в

³ См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. //Российская газета. 25.12.1993. №237.

принятии управленческих решений и **организации их исполнения** в процессе и в **результате** осуществления **управленческой деятельности как особого и специфического вида государственной деятельности и основной формы реализации исполнительной власти.**

Таким образом, управление представляет собой деятельность исполнительной власти, которая осуществляется главным образом в форме управления посредством осуществления многочисленных и разнообразных управленческих действий и процедур. Управление — это исполнительная власть в действии.

§1.1.3. Характерные особенности и структура государственного управления как вида государственной деятельности (исполнительной власти)

Все виды государственной деятельности по их месту в системе реализации государственной власти, содержанию и формам выражения можно разделить на три группы.

Родовые консолидированные формы государственной деятельности, осуществляемые государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, принято именовать ветвями государственной власти.

По своему внутреннему содержанию деятельность органов каждой из этих трех ветвей власти является сложной и консолидированной, так как включает в себя несколько форм, но лишь одна из которых есть главная и определяющая. Так, для представительных (законодательных) органов власти главным и определяющим видом их деятельности является законодательная, хотя Федеральное Собрание осуществляет свою деятельность и в иных видах, например, импичмент, объявление амнистии, участие в решении кадровых вопросов о назначении на должность и освобождении от должности некоторых высших должностных лиц государства и т. д. Точно так же для органов исполнительной власти основной и определяющий вид деятельности — управленческая исполнительно-распорядительная деятельность.

Видовые специализированные формы государственной деятельности являются производными от трех родовых ветвей государственной власти. К ним относятся, например, реализация прокурорской власти, деятельность Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и его аппарата, органов Центризбиркома и некоторых других звеньев системы государственного аппарата. Осуществляемые этими органами специализированные виды государственной деятельности также предусмотрены в действующей Конституции РФ и в деталях регулируются специальными федеральными законами.

Функциональные формы государственной деятельности, содержанием которых являются специфические функции различных правоохранительных

и иных государственных органов, осуществляющих следствие, дознание, оперативно-розыскную деятельность, а также многочисленные и разнообразные специальные исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в установленных сферах ведения.

Государственное управление как основная определяющая форма реализации исполнительной власти и вид государственной деятельности имеет ряд **признаков**. **Главный из них**, отражающий суть и социальное предназначение государственного управления, **заключается в практически организующем характере** этого вида государственной деятельности. Сущностное предназначение государственного управления—в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации до требуемого конкретного результата.

Второй признак государственного управления — его **непрерывный и циклический характер**, что объективно обусловлено непрерывностью общественного производства и потребления в самом широком смысле этого слова.

Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый (дискретный) характер, тогда как государственное управление осуществляется постоянно, непрерывно. Завершается один цикл управленческого процесса, начинается, продолжается и завершается другой, и так далее.

Третьим признаком государственного управления является **исполнительно-распорядительный характер** этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительской деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти.

Органы государственного управления исполняют требования законов и других общих предписаний президентской и правительственной власти через систему исполнительно-распорядительных управленческих действий, выражаемых в принимаемых ими административно-правовых актах и организационно-исполнительских действиях. Они **исполняют законы распоряжаясь**.

Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства-апатриды) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих административно-правовых отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие, как управляющие

субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в отношениях с общественными объединениями и гражданами.

Объектами государственного управления и административно-правового регулирования могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).

Едиными очень крупными объектами государственного управления нередко выступают отраслевые и межотраслевые комплексы и ассоциации предприятий, учреждений и организаций; отрасли и сферы государственного управления; комплексы взаимосвязанных отраслей и целые их области (например, область экономики включает в себя промышленный, строительный, агропромышленный комплексы и комплекс обслуживающих отраслей). **Отрасль государственного управления** представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального или субъекта Федерации органа исполнительной власти. **Сфера государственного управления** включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование (государственная статистика, стандартизация и т. д.) в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

Процесс государственного управления как важнейшая составная часть характеристики его структуры включает в себя следующие элементы: функции управления, формы и методы их осуществления, а также стиль управленческой деятельности.

Функции государственного управления — специализированные по своей объектной направленности части единого управленческого процесса как деятельности, обеспечивающей решение стоящих перед управляющими субъектами целей и задач.

Формы государственного управления представляют собой определенным образом документально закрепленные решения и действия государственных органов и их служащих.

Методы государственного управления характеризуют средства и возможности организующего воздействия управляющих субъектов на руководимые объекты и подчиненных лиц (методы убеждения, принуждения, стимулирования и т. д.).

Стиль государственного управления как составная часть содержательной характеристики управленческого процесса выражает его личностные моменты, отражая социально-культурные, интеллектуально-профессиональные, характерологические и иные черты и особенности

личности управляющего субъекта.⁴

Тема 1.2. *Методы административно-правового регулирования (реализации компетенции) субъектов исполнительной власти*

§1.2.1. Понятие метода управления как элемента управленческого процесса. Классификация методов управления

Метод административно-правового управления — это подход, способ воздействия на общественные отношения, составляющие предмет административного права в целях решения управленческих вопросов, осуществления функций управления в процессе реализации исполнительной власти. Ведущим методом административного права является административно-правовой метод правового регулирования общественных отношений, содержание которого заключается в том, что субъект публичного управления наделен властной компетенцией, а объект обязан выполнять его законные требования, т.н. императивный метод. В условиях демократического правового государства указанный метод постепенно теряет авторитарные признаки, т.к. строгое соблюдение публичной администрацией законности и возможностью объекта публичного управления обжаловать его действия в нескольких независимых инстанциях, уравнивает правовые позиции сторон правоотношения. Но все же специфика метода административно-правового управления основывается на юридическом неравенстве сторон административно-управленческих отношений, поэтому императивный метод является преобладающим в административном праве.

Суть понятия метода управления и его содержательной характеристики как элемента управленческого процесса отражают два взаимосвязанных момента: во-первых, характер и формы социальных взаимосвязей управляющего субъекта с управляемыми объектами и подчиненными лицами; во-вторых, те средства, которые управляющий субъект использует или может использовать в качестве орудия управленческого воздействия на управляемые объекты и подчиненных лиц.

Виды методов управления представлены большим количеством и классифицировать их на определенные группы можно по нескольким основаниям: по масштабу применения; по характеру и направленности организующего взаимодействия; по применяемым средствам управленческого воздействия и некоторым другим.

По масштабу применения все методы управления можно разделить на всеобщие и частные. Всеобщие методы управления применяются во всех областях, отраслях и сферах государственного управления, на всех его

⁴ О стиле, как элементе содержательной характеристики государственного управления см.: Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юрист. 2004. С.30-32.

иерархических уровнях для решения любых задач и осуществления управленческих функций. К этой группе методов управления относятся убеждение и принуждение. Частные же методы управления применяются лишь в немногих отраслях и сферах государственного управления либо хотя и во многих, но эпизодично, для решения лишь отдельных управленческих задач.

По характеру и направленности организующего взаимодействия следует выделить правовые и неправовые методы взаимоотношений управляющих субъектов с управляемыми объектами, а среди тех и других - еще целый ряд их разновидностей: методы идеологического воздействия, связанные с использованием различного рода призывов, лозунгов, политических программ, социальных концепций и других идеологических средств группового воздействия; методы психологического воздействия, при которых различными организационно-психологическими средствами создаются условия психологической предрасположенности к труду, проявлению социальной активности и выполнению каких-либо гражданских обязанностей (повышение общественной репутации профессии, всевозможные психологические побуждения к выполнению гражданского долга, возбуждение патриотических чувств и т. д.); методы экономического воздействия с помощью различных систем материального стимулирования, ценообразования, налоговых льгот и других рычагов организационно-экономического воздействия; методы организационно-властного (административного) воздействия, основными видами которых являются *запрет*, *дозволение*, *действие по усмотрению*, а формами проявления - директива, приказ, указание управляющего субъекта подчиненным лицам и руководимым объектам о целях, характере и способах их деятельности.

По применяемым средствам воздействия на управляемые объекты и подчиненных лиц методы управления делятся на методы убеждения, стимулирования и принуждения. Подразделение норм административного права на обязывающие, запрещающие, ограничительные, уполномочивающие, стимулирующие и рекомендательные – это проявление их классификации по способу воздействия на поведение субъектов управления. Возможна классификация методов управления в зависимости от условий действия (например, экстраординарные методы, действующие в условиях чрезвычайных ситуаций и иных особых положениях)⁵.

§1.2.2. Содержание и взаимосвязь убеждения, стимулирования, принуждения как всеобщих основных методов управления

В системе методов управления убеждение и принуждение играют особую роль и являются всеобщими методами осуществления любых

⁵ См.: Макарейко Н. В.. Административное право. Конспект лекций, М.: Высшее образование, 2009. С.108.

управленческих функций во всех отраслях и сферах реализации исполнительной власти на всех ее уровнях.

Наряду с убеждением и принуждением⁶ весьма распространенным методом управления выступает стимулирование. По своим целям и средствам управленческого воздействия метод стимулирования очень тесно связан с методом убеждения в форме применения к подчиненным лицам и руководимым объектам различных мер материального и морального поощрения. Но в применении различных мер материального и морального поощрения в рамках метода убеждения и метода стимулирования имеются весьма существенные различия, которые и обуславливают своеобразие и самостоятельность стимулирования в системе методов реализации исполнительной власти (методов управления).

Во-первых, метод стимулирования предполагает заранее предусмотренное правовыми нормами применение определенных видов и мер материального и морального поощрения при достижении конкретных также заранее обусловленных количественных и качественных показателей и результатов работы подчиненных лиц и руководимых объектов, тогда как применение различных мер материального и морального поощрения в рамках метода убеждения осуществляется по воле и усмотрению начальства без каких-либо заранее оговоренных условий и показателей их работы.

Во-вторых, организующее волевое воздействие на деятельность подчиненных лиц и руководимых объектов оказывается здесь ранее достижения определенного результата и действует во время его получения, определяя и направляя их действия и поведение в целом к ими же самими поставленной цели. Достигая определенных заранее обусловленных результатов и показателей работы, действующий субъект как бы сам себя поощряет, независимо от произвольной воли управляющего субъекта.

В-третьих, применение соответствующих мер материального или морального стимулирования при выполнении заранее определенных условий и достижении обусловленных конкретных показателей объективно гарантировано и защищено возможностью обращения к административному и судебному способам государственной защиты.

В-четвертых, хотя сфера применения метода стимулирования и широка, но все же более ограничена, чем применение различных мер материального и морального поощрения как побудительных и оценочных моментов в рамках использования убеждения как всеобщего метода управления. Так, в отраслях социально-культурной области (образование, здравоохранение, культура) применение стимулирования крайне ограничено, а в отраслях административно-политической деятельности государства (министерства обороны, внутренних дел, федеральная служба безопасности и др.) во многом и вовсе исключено, потому что нельзя стимулировать количество задержаний, доставлений, количество и суммы взысканных штрафов и т. д. Стимулирование как метод государственного управления применяется в

⁶ Подробнее о методе принуждения см. гл. 7 данного учебника.

отношении как физических, так и юридических лиц. Инициативная и результативная деятельность различных категорий государственных и муниципальных служащих, например, стимулируется установлением для них различных льгот и привилегий (персональные автомобили, дачи, различного рода надбавки и выплаты, льготы по налогообложению, квартплате и т. д.). Средствами стимулирующего управленческого воздействия органов государственной исполнительной власти на деятельность организаций выступают установленные государством льготы (налоговые, финансовые и др.), квоты (установление физических и стоимостных показателей на производство, экспорт, импорт определенной продукции), установление льготных режимов производственно-хозяйственной деятельности на определенных территориях и в регионах (зоны свободной торговли, льготного предпринимательства и т. д.) и другие стимулирующие средства организационно-экономического характера.

Тема.1.3. Формы управленческой деятельности.

§1.3.1.Понятие и виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти

Под формами управленческой деятельности обычно понимают способы выражения ее содержания, систему внутренне взаимосвязанных способов осуществления функций управления, определенное внешнее выражение конкретных управленческих действий как части управленческой деятельности.

По своему характеру и содержанию формы организационно-управленческих действий могут быть: организационно-технические—по организации разработки и реализации различного рода технических правил, нормативов и технических регламентов машин, механизмов, сооружений; организационно-экономические — организация разработки и реализации экономических норм и нормативов использования материально-вещественных ресурсов и других экономических регламентов; организационно-социальные — выработка и реализация организационных регламентов и нормативов социального взаимодействия в обществе и государстве (минимальный размер оплаты труда, минимальный уровень пенсионного обеспечения, минимальный и максимальный уровни административных штрафов и т. д.).

Другие виды форм управленческой деятельности: общественно-организационные мероприятия (конференции, круглые столы, презентации и т. д.) являются сейчас весьма распространенными неправовыми и неформальными формами управленческой деятельности; административно-организационные мероприятия (совещания, слушания, заседания различных комиссий и т. д.) также весьма распространены, но это уже официальные формы управленческой деятельности; организационно-технические

действия (табельный учет явки на работу, журнальный или компьютерный учет движения товарно-материальных ценностей, ведение различного рода картотек и других технических средств учета движения документации, архивное хранение документов, письменные и графические работы, обслуживающие те или иные управленческие функции, прием и отправление служебной корреспонденции и т. д. и т. П.); рассмотрение протестов прокурора или частных определений и представлений судебно-следственных органов о служебных нарушениях, злоупотреблениях и других упущениях в работе органов исполнительной власти и их должностных лиц обычно рассматривается в качестве особой и специфической формы служебной управленческой деятельности соответствующих органов и должностных лиц исполнительной власти; **административный договор** признается многими учеными-административистами формой управленческой деятельности⁷.

В отличие от административных правовых актов управления как **односторонних** действий властных субъектов, административный договор представляет собой **двусторонний акт, основанный на согласном волеизъявлении сторон**. В отличие же от гражданско-правового договора административный договор несет **организационное содержание**, цель его - достижение общественно значимых результатов. Стороны в административном договоре не равны в своих правах и обязанностях, поскольку основным элементом его содержания являются управленческие, а не имущественные отношения. Административный договор не обеспечен судебной защитой с применением имущественных санкций, а его нормативной базой служат нормы административного (а не гражданского) права.

Практическая целесообразность и ценность административно-договорной формы взаимоотношений участников управленческих отношений в том, что самообязательства сторон расширяют и углубляют непосредственное общение участников административного договора, делают его более доверительным и эффективным. Средством обеспечения административно-договорных обязательств сторон могут выступать меры дисциплинарного, политического, материально-финансового характера, и при определенных условиях административный договор может быть весьма оптимальной формой согласования интересов и возможностей сторон.

§2.2.2. Понятие правовых актов государственного управления как основной формы реализации компетенции субъектов исполнительной власти. Классификация правовых актов

Правовые акты государственного управления — это правовые

⁷ См., подробнее: Бахрах Д. Н., Демин А. В. Административный договор: вопросы теории // Рос. юрид. журнал. 1995. № 2. С. 69–79; Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С.29.

управленческие действия, которые характеризуются тем, что они, во-первых, исходят от государственных органов исполнительной власти (органов государственного управления), их структурных подразделений и служащих, которые заняты организационной управленческой деятельностью от имени и по поручению государства; во-вторых, это государственно-волевые действия, которые порождают, т. е. волей действующего субъекта вызывают к жизни, новые правовые состояния, создают для других лиц новые (прекращают или изменяют старые) права и обязанности, исполнение которых гарантируется, обеспечивается и защищается всеми имеющимися в распоряжении государства силами и средствами, в т. ч. и возможностью применения мер государственного принуждения; в-третьих, основания, условия и порядок осуществления правовых управленческих действий регулируются законом другими юридическими предписаниями, а сама эта правовая организационная деятельность органов исполнительной власти и их служащих имеет три разновидности: административное нормотворчество, административное распорядительство и административное исполнительство.

Административное нормотворчество как одна из правовых форм организационной юридической деятельности представляет собой принятие и издание различными звеньями государственного аппарата исполнительной власти нормативных правовых актов управления.

Нормативные правовые акты управления — это односторонние властные волевые действия аппарата исполнительной государственной власти, совершаемые в процессе и в результате выполнения управленческих функций и направленные на установление юридических норм — правил поведения, распространяющихся на неопределенно широкий круг субъектов и рассчитанных на многократное применение.

Административное распорядительство — другая правовая форма управленческих действий, включающая в себя принятие аппаратом исполнительной власти индивидуальных (ненормативных, административных) правовых актов управления, которые представляют собой односторонние властные волевые действия органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, совершаемые ими в процессе выполнения управленческих функций и направленные на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений, указанных в самом этом акте субъектов.

Административные правовые акты управления рассчитаны на однократное применение и распространяются на строго определенный, в самом этом акте поименно указанный круг субъектов. Главное отличие индивидуальных (административных, ненормативных) актов управления от нормативных в том, что они не содержат правовых норм, не изменяют и не отменяют уже существующие нормы, а являются актами применения действующих норм права к конкретным фактам, событиям, случаям.

Административное исполнительство, или административно-испол-

нительские действия, как особая и специфическая форма управленческой деятельности — есть исполнение законов, а также нормативных и индивидуальных (ненормативных) актов управления путем совершения тех или иных юридически значимых административных действий, не являющихся индивидуальными правовыми актами управления.

Административно-исполнительские действия следует отличать, с одной стороны, от распорядительной деятельности в форме нормативных и административных правовых актов управления, а с другой — от технического исполнительства (прием и передача информации, размножение управленческой документации и т. д.). От административного нормотворчества и административного распорядительства они отличаются тем, что не направлены на организацию каких-то отношений, а служат одним из средств исполнения и реализации требований определенных нормативных и индивидуальных правовых актов управления.

§1.3.2. Требования, предъявляемые к правовым актам государственного управления, и последствия их несоблюдения

К правовым актам управления предъявляются определенные требования: к их подготовке и изданию; к действию их во времени и пространстве; к содержанию. При несоблюдении этих требований наступают неблагоприятные последствия.

Требования к подготовке и изданию правовых актов управления. На федеральном уровне в настоящее время они регулируются Указом Президента РФ от 2 мая 1996 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»⁸. Порядок внесения в Правительство РФ и рассмотрения там проектов правовых актов урегулирован в специальном VI разделе «Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов» Регламента Правительства РФ. Для федеральных министерств и ведомств действуют специальные требования, изложенные в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации"(в ред. от 25.06.2012г. №629).⁹

В субъектах РФ по этому вопросу приняты свои нормативно-правовые акты. **Требования к действию правовых актов управления во времени и пространстве и вступлению их в законную силу.** Действующее законодательство четко определяет временные моменты вступления правовых актов управления в законную силу и временные рубежи действия их в

⁸См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.05.1996. №19, ст.2257.

⁹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.08.1997. №33, ст.3895; 02.07.2012. №27, ст.3739.

пространстве.

Акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, в «Российской газете» или в Собрании законодательства РФ в течение десяти дней со дня их подписания. При этом акты Президента РФ и Правительства РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней со дня их первого официального опубликования. Иные же, ненормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, вступают в силу со дня их подписания. Но в актах Президента РФ и Правительства РФ может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (т.е. министерств и ведомств) подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Они вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими этими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. Нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Таким образом, пространственная сфера действия правовых актов управления определяется территориальными масштабами деятельности принявших их органов, а временные параметры вступления их в силу имеют три рубежа: с момента принятия (подписания) правового акта; с того срока, который определен в самом конкретном акте; по истечении определенного количества дней после официального опубликования нормативного правового акта.

Требования к содержанию правовых актов управления можно разделить на три группы: социально-политические, организационно-правовые и организационно-технические.

К требованиям социально-политического характера относятся ясность цели принятия правового акта управления и допустимость ее социально-политической сущностью государства, отраженной и закрепленной в нормах действующей Конституции страны, а также в национальных доктринах, концепциях и федеральных целевых программах, например. Национальной доктрине образования Российской Федерации, Военная доктрина российской Федерации, Доктрине информационной безопасности России, Концепции национальной безопасности Российской Федерации,

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы» и др. Соблюдение заключенных в них требований организационно-политического характера во всей многогранной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти призваны обеспечивать высшие государственные органы всех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной).

Общим правовым требованием ко всем без исключения правовым актам управления является их законность, т. е. полное соответствие всему действующему в Российской Федерации законодательству.

К общим требованиям в сфере реализации государственной исполнительной власти любого иерархического уровня относятся требования принятия всех правовых актов 1) уполномоченными на то органами и должностными лицами, 2) по вопросам и в пределах их компетенции, 3) в установленном порядке, 4) без какого-либо нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. На страже реального исполнения всех этих требований стоят органы прокуратуры и многочисленные специальные государственные контрольно-надзорные органы, призванные обеспечивать соблюдение законности и государственной дисциплины в действиях всех субъектов управленческих административно-правовых отношений.

Организационно-технические требования, предъявляемые к правовым актам управления, включают в себя следующие моменты: установленная форма и требуемые реквизиты (наименование органа или органов, издавших акт; наименование вида акта и его название; дата подписания или утверждения акта и его номер; наименование должности и фамилии лица, подписавшего акт); четкость структуры нормативного правового акта, обеспечивающая логическое развитие темы правового регулирования; опрятный внешний вид (надлежащие формат, шрифт, расположение текста), официально-деловой стиль, грамотность изложения и т. д.

Последствиями нарушения требований, предъявляемых к правовым актам управления, являются приостановление их действия, а также частичная или полная отмена этого акта. Так, Президент РФ на основании ст. 85 Конституции РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов федеральному законодательству, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения их правомерности соответствующим судом. А на основании ст. 115 Конституции РФ он может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия федеральным законам и указам Президента РФ.

На основании ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Отменять частично или полностью, а также приостанавливать действие правовых актов управления могут также сами принявшие их органы и должностные лица по своему усмотрению, требованию вышестоящего органа, протесту или представлению прокурора. Принесение прокурором протеста на незаконность того или иного акта управления приостанавливает действие этого акта впредь до результатов его рассмотрения.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия управление. Назовите виды управления.
2. Назовите родовые, видовые и функциональные формы (виды) государственной деятельности.
3. Каково соотношение государственной исполнительной власти и государственного управления?
4. Назовите признаки государственного управления.
5. Какова структура государственного управления?
6. Раскройте содержание понятий субъект, объект, стиль государственного управления.
7. Назовите правовые и неправовые виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти.
8. Раскройте признаки понятия правовых актов государственного управления.
9. Назовите виды правовых актов государственного управления.
10. Назовите требования, предъявляемые к правовым актам государственного управления.
11. Каковы последствия несоблюдения требований к правовым актам государственного управления?
12. Охарактеризуйте общий процессуальный порядок издания правовых актов государственного управления.
13. Проанализируйте признаки понятия «метод управления»
14. Назовите виды методов управления.
15. Охарактеризуйте соотношение методов убеждения и принуждения

Раздел 2. Предмет административного права (административно-правового регулирования)

В результате изучения 2 раздела студент должен

понимать сущность и отличие предмета административно-правового регулирования (взаимосвязь и соотношение) от других отраслей права; место и роль административного права в системе других отраслей права; основы разграничения административного права с другими отраслями права;

уметь определять предмет административного права (административно-правового регулирования - организационные управленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления); внутриорганизационные отношения во всех сферах государственной деятельности; общегосударственные контрольно-организационные отношения; административно-юстиционные организационно-охранительные отношения);

владеть навыками проведения юридической экспертизы нормативно-правовых актов на предмет отнесения их к действию норм административного права

Тема 2.1. Предмет, область, сфера административно-правового регулирования (взаимосвязь и соотношение)

Предмет административного права, как и любой другой отрасли, - это круг общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права. Он относится к одному из двух основных критериев, который позволяет выделить административное право в качестве отрасли права, а вторым критерием, как известно, является метод административно-правового регулирования, вопросы, связанные с которым будут рассмотрены в следующем разделе.

Поскольку круг этот весьма широк, труднообозрим и чрезвычайно подвижен, возникают большие сложности в определении и описании предмета административного права, тем более что легального определения предмета административно-правового регулирования (как, скажем, гражданско-правового регулирования - ст. 2 Гражданского кодекса РФ - ГК

РФ¹⁰) нет и, видимо, не может быть в принципе. Основными общественными отношениями, которые составляют предмет административного права являются организационные отношения, возникающие в сфере¹¹ государственного управления.

Административно-правовые отношения как очень большая часть (сегмент) общего правового поля являются объектом и весьма объемной, сложной и неоднородной областью административно-правового регулирования общественных отношений, которые делятся на специализированные группы - административно-правовые институты.

Предметно-родовой характеристикой административно-правового регулирования (предметно-родовой подход к определению предмета административного права) является то обстоятельство, что оно имеет своим предметом вполне определенный **род общественных отношений — организационные отношения**, которые, однако, имеют несколько предметных разновидностей как в сфере собственно государственного управления — исполнительно-распорядительной деятельности, так и за его пределами, в других видах государственной деятельности.

Существуют четыре области общественных отношений, где действуют единые по своей предметно-родовой сущности, но различные по своей видовой характеристике разновидности организационных отношений, являющихся предметом административно-правового регулирования:

- 1) организационные управленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления);
- 2) внутриорганизационные отношения во всех звеньях системы публичного управления и сферах государственной деятельности;
- 3) общегосударственные контрольно-организационные отношения;
- 4) административно-юстиционные, организационно-охранительные, отношения.

Тема 2.2. Разновидности организационных отношений в сферах государственного управления (краткая характеристика видов)

Организационные управленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления) составляют основной массив регулируемых нормами административного права и являющихся его предметом общественных организационных отношений.

¹⁰ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994г. №51-ФЗ. Часть 1. (в ред. от 06.12.2011 №393-ФЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации.05.12.1994, №32, ст.3301; 12.12.2011.350, ст.7335.

¹¹ Сфера административно-правового регулирования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенный сегмент общественных отношений на правовом поле жизнедеятельности гражданского общества.

Они возникают в процессе и в результате реализации субъектом исполнительной власти и осуществления им в пределах предоставленных полномочий, регулирующих управленческих функций в отношении руководимых подведомственных ему сфер и подчиненных объектов. Служебное предназначение и последствия этих отношений направлены за пределы аппарата органа исполнительной власти, к объектам управления и административно-правового регулирования, поэтому их иногда называют **внешируправленческими** (в отличие от внутриаппаратных) организационными отношениями.

Внешируправленческие организационные административно-правовые отношения складываются главным образом между различными звеньями государственного аппарата в процессе и по поводу реализации многочисленных и разнообразных функций управления органами исполнительной власти и их должностными лицами, а также между ними и физическими и юридическими лицами.

Внутриорганизационные отношения во всех сферах государственной деятельности опосредуют внутриаппаратную деятельность по внутренней организации работы любых органов системы публичного управления во всех сферах государственной деятельности, поэтому их нередко именуют **внутриаппаратными** административно-правовыми отношениями, в отличие от внешнеуправленческих отношений. Внутриаппаратная внутриорганизационная деятельность является обязательным атрибутом осуществления любого вида государственной деятельности, будь то собственно управленческая исполнительно-распорядительная деятельность, или законодательная, судебная, прокурорская, или другого вида.

Содержание внутриорганизационной деятельности в аппарате того или иного органа всех ветвей власти и видов государственной деятельности включает в себя следующие элементы: внутреннее распределение компетенции органа и обязанностей по руководству между руководителем, его заместителями, помощниками, а также различными структурными подразделениями аппарата органа; внутриаппаратные перемещения служащих, утверждение и изменение штатных расписаний; установление внутреннего трудового распорядка и поддержание необходимого уровня организованности и дисциплины; применение мер поощрения и ответственности к служащим; установление и изменение порядка и правил внутреннего документооборота и режима работы со служебными документами; информационное, материально-техническое, социально-бытовое и иное обеспечение и обслуживание служебной деятельности работников данного органа и т. д.

Общегосударственные контрольно-организационные отношения возникают в процессе и в результате осуществления контрольной общегосударственной деятельности, т. е. общегосударственного контроля,

который в отличие от обычного функционального контроля, являющегося всеобщей управленческой функцией, отличается рядом особенностей: он осуществляется в масштабах всего государства, от имени верховных государственных органов и держит в поле зрения деятельность исполнительной власти и других властей по определенным вопросам. Общегосударственная контрольная деятельность по определенным вопросам в настоящее время осуществляется Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации¹², Счетной палатой Российской Федерации,¹³ Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации¹⁴, и некоторыми другими органами.

Административно-юстиционные организационно охранительные отношения образуются в процессе и в результате осуществления судебного контроля за законностью решений и действий государственной и местной администрации, связанного с оценкой правомерности или неправомерности ее действий судами и судьями, а также применением последними различного рода административно-принудительных мер к физическим и юридическим лицам в целях защиты и восстановления правопорядка в сфере управления.

Административно-юстиционная деятельность государства, осуществляемая посредством применения судами и судьями различных мер административно-принудительного характера, обеспечивает охрану, восстановление и защиту правопорядка во всех трех рассмотренных в предыдущих параграфах организационных областях, являющихся предметом административно-правового регулирования.

Контроль, проверка законности решений и действий (бездействия) администрации - это прерогатива судебного контроля как особой специфической части административно-юстиционной деятельности государства в области общественных отношений, являющихся предметом административно-правового регулирования. Там же, где имеет место спор о праве (имущественном, личном неимущественном, трудовом и др.), хотя бы и вытекающем из административно-правовых отношений, суд рассматривает заявление - жалобу субъекта по правилам искового гражданского судопроизводства, руководствуясь нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ).¹⁵

¹² См., Указ Президента РФ от 08.06.2004г. №729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента РФ» (в ред. от 14.01.2011г. №38)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.06.2004. №24, ст.2395; 24.01.2011. №4, ст.572.

¹³ См.: Федеральный закон от 11.01.2001г. №4-ФЗ «О Счетной палате РФ» (в ред. от 29.12.2010 №437-ФЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.01.95. №3, ст.167; 03.01.2011. №1, ст.49.

¹⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (в ред. от 28.12.2010г. №8-ФКЗ)// Собр. законодательства Рос. Федерации.03.03.1997. №9, ст.1011; 03.01.2011. №1, ст.1.

¹⁵ См.: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002г. №138-ФЗ (в ред. от 14.06.2012 №76-ФЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.11.2002. ;46,

Контрольные вопросы:

1. Сформулируйте понятие предмета административного права.
2. Чем организационные управленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления) отличаются от норм конституционного, гражданского, уголовного права
3. Дайте характеристику внутриорганизационных отношений во всех сферах государственной деятельности
4. Приведите пример общегосударственных контрольно-организационных отношений
5. Приведите пример административно-юстиционных организационно-охранительных отношений.

Раздел 3. Административно-правовые нормы и отношения. Система и источники административного права. Административно-материальное и административно-процессуальное право

В результате изучения раздела 3 студент должен

иметь представление о механизме административно-правового регулирования общественных отношений и его элементах во всех четырех областях, составляющих предмет административного права;

уметь сформулировать понятие и знать основные особенности административно-правовых норм; определить структуру, особенности и виды административно-правовых отношений; отличить материальные и корреспондирующие им процессуальные административно-правовые нормы;

владеть навыками систематизации норм административного права; отнесения нормативно-правовых актов к административно-правовым институтам; различия и взаимосвязи форм и видов источников административного права.

Тема 3.1. Административно-правовые нормы и отношения.

§3.1.1. Понятие, особенности и виды административно-правовых норм

Механизм административно-правового регулирования общественных отношений во всех четырех областях, составляющих предмет административного права (реализация исполнительной власти — государственное управление, внутриорганизационная деятельность, общегосударственная контрольная деятельность и административно-юстиционная деятельность государства), включает в себя следующие элементы; административно-правовые нормы; административно-правовые отношения и защиту административно-правовых отношений в случаях отклоняющегося поведения субъектов административно-правовых отношений, правовое сознание которых в силу различных причин и обстоятельств деформировано, извращено или вовсе отсутствует.

Как и всякая правовая норма, **административно-правовая норма представляет собой установленное или санкционированное государством**

правило поведения, распространяющееся на неопределенно широкий круг субъектов и рассчитанное на многократное применение. Общность административно-правовых норм с нормами других отраслей права обусловлена тем, что административное право — одна из фундаментальных базовых отраслей российского права, а составляющие его нормы, естественно, отвечают всем общетеоретическим характеристикам и критериям с точки зрения их социально-политической сущности, роли и общественного предназначения. Но наряду с общностью, имеются и определенные особенности административно-правовых норм по сравнению с нормами других отраслей права.

Главная их особенность заключается в их собственном предмете регулирования, в тех общественных отношениях, которые регулируются нормами административного права, о чем говорилось выше.

Особенностью является также императивный (повелительный) характер административно-правовых норм, в отличие, скажем, от гражданско-правовых норм, отражающих и закрепляющих равенство и автономию воли участников регулируемых отношений. Императивный характер административно-правовых норм отнюдь не всегда связан с реализацией государственно-властных полномочий субъектом исполнительной власти. Императивный (повелительный) характер административно-правовых норм нередко заключается в предоставлении гражданам права требовать от властных государственных структур должного в интересах данного гражданина образа действия и поведения.

Имеются особенности и в структуре административно-правовых норм. Они, как и все другие правовые нормы, всегда имеют гипотезу и диспозицию, но часто не содержат в составе данной нормы санкции как последствия ее несоблюдения. Санкции у всех административно-правовых норм, конечно, имеются (санкция является обязательным элементом структуры любой правовой нормы, без санкции правовая норма не существует), но они как бы вынесены за рамки содержания нормы и предусмотрены в других административно-правовых актах, например, в законодательстве о дисциплинарной ответственности, административной ответственности и т. д.

По своему характеру и содержанию административно-правовые нормы могут быть **обязывающими**, запрещающими, уполномочивающими и поощрительными. Большинство административно-правовых норм являются, прямо предписывающими обязанным субъектам постоянно и регулярно совершать определенные позитивные организационные действия (нормы о компетенции государственных органов и их служащих, нормы о порядке формирования органов, о порядке работы с обращениями граждан и др.).

Много в административном праве и **запрещающих** норм, которые устанавливают недопустимые действия (нормы, устанавливающие составы административных правонарушений, правила разрешительной системы и т. д.).

К уполномочивающим административно-правовым нормам относятся

нормы, предоставляющие определенные права и полномочия органам, должностным лицам и гражданам, которые они могут использовать по своему желанию и усмотрению, а могут и отказаться от их реализации (нормы, предусматривающие возможность осуществлять те или иные управленческие действия по усмотрению субъекта, устанавливающие пределы полномочий, нормы о праве граждан на жалобы и заявления и др.). Особой разновидностью уполномочивающих норм можно считать и поощрительные нормы, уполномочивающие соответствующих субъектов на применение различных мер поощрения.

Общими для всей совокупности административно-правовых норм особенностями являются их огромное по сравнению с нормами других отраслей права количество, а также многочисленность и разнообразие форм их группировки, систематизации и кодификации.

§3.1.2. Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные нормами административного права. Они возникают и изменяются в связи с **применением** административно-правовых норм. Норма административного права — это предпосылка и необходимое условие возникновения административно-правового отношения. Без административно-правовой нормы не может возникнуть административно-правовое отношение, но, с другой стороны, административно-правовая норма может существовать сама по себе, не вызывая до поры до времени возникновения административно-правового отношения. Существуют, например, административно-правовые нормы о чрезвычайном положении, о реквизиции, но до наступления определенных условий и обстоятельств они не применяются и не порождают административно-правовых отношений.

Административно-правовые отношения наряду со всеми присущими любому правоотношению атрибутами имеют и некоторое своеобразие, отражающее их отраслевые особенности. Они отличаются от всех других правоотношений прежде всего своим содержанием, тем, что опосредуют сферу организационной деятельности государства и имеют своей общей целью должную организацию жизнедеятельности гражданского общества, организационное обеспечение его нормального функционирования.

Административно-правовые отношения могут существовать только в качестве правовых, в отличие от семейно-брачных, товарообменных, трудовых отношений, которые складываются и существуют объективно, независимо от того, регулируются они нормами права или нет. Государство их лишь опосредует, направляет в нужную сторону, формулируя нормы и формулируя отрасли частного права. Административно-правовые же отношения могут существовать, только если они урегулированы нормами административного права.

Особенностью административно-правовых отношений также является их чрезвычайное многообразие и всеобъемлющий характер. Всякий гражданин становится участником административно-правовых отношений буквально с момента рождения, далее его административная правосубъектность постоянно расширяется и углубляется, и даже после смерти гражданина административно-правовые нормы и отношения оберегают память о нем в законодательстве о погребении, порядке ликвидации мест захоронения, перезахоронения останков и т. д.

Виды административно-правовых отношений. Существуют многочисленные виды административно-правовых отношений по различным классификационным основаниям: по своему характеру — материальные и процессуальные; по характеру взаимоотношений участников этих отношений — **вертикальные** (между министерством и подведомственными организациями, руководителем и подчиненными), **горизонтальные** (между двумя министерствами, структурными подразделениями всех других органов исполнительной власти в их внутренних взаимоотношениях друг с другом) и **диагональные** (между государственным санитарным, пожарным и другими инспекторами и должностными лицами подконтрольных объектов); по характеру порождающих их юридических фактов — отношения, порождаемые правомерными действиями и неправомерными действиями (правоотношение, порождаемое правомерным действием, направлено на реализацию диспозиции правовой нормы, а порождаемое неправомерным действием — на реализацию ее санкции); по продолжительности действия — **бессрочные, срочные и краткосрочные**; по объему и месту в системе административно-правового регулирования — **общие**, отраслевые и межотраслевые административно-правовые отношения **федерального, регионального и местного** уровня.

Структура административно-правового отношения. Под структурой административно-правового отношения понимается совокупность составляющих его взаимосвязанных обязательных элементов, каковыми являются: субъекты административно-правового отношения; объекты административно-правового отношения; права, обязанности и характер связи участников административно-правового отношения; условия возникновения административно-правовых отношений (юридические факты)-

Субъектами, т. е. участниками административно-правовых отношений, могут выступать в любом соотношении государственные органы, их структурные подразделения, должностные лица и другие служащие, предприятия, учреждения и другие организации, граждане и их общественные объединения. При этом хотя бы одним из субъектов (участников) любого административно-правового отношения всегда и обязательно является государственный орган, его структурное подразделение или государственный служащий. Между двумя или более гражданами, а также общественными объединениями административно-правовых отношений существовать не может, потому что ни одна из сторон в этих случаях не обладает императивными государственными полномочиями.

Объектами административно-правовых отношений выступает все то, по поводу чего эти отношения возникают, складываются и развиваются. Объектами административно-правовых отношений могут выступать действия и поведение лица; государственное, частное, общественное и личное имущество (регистрация, изъятие, конфискация, приватизация, национализация и т. д.); предметы духовной культуры (в области государственного регулирования культуры, науки и образования); вся совокупность прав, свобод и обязанностей, составляющих административно-правовой статус гражданина в его взаимоотношениях с органами исполнительной власти. Такая множественность объектов административно-правовых отношений является своеобразной особенностью этой разновидности правоотношений.

У каждого из участников конкретного административно-правового отношения есть **субъективные права и юридические обязанности**, обеспеченные государственной защитой и возможностью применения административных санкций.

В административно-правовых отношениях между их участниками могут применяться многие методы: **метод рекомендаций**, при котором тот, кому адресуются рекомендации, может их принять, изменить с учетом своих потребностей и возможностей или оставить без последствий; **метод согласований**, при котором участники взаимно согласуют свои позиции; **метод взаимной ответственности** субъектов друг перед другом; наконец, все большее распространение получает **административно-договорный метод**.

Условиями возникновения административно-правовых отношений выступают юридические факты, т. е. фактические обстоятельства, служащие основанием возникновения, изменения или прекращения конкретных административно-правовых отношений. Административно-правовая норма только тогда вступает в действие, когда наступают предусмотренные правом условия ее реализации в виде каких-то событий (рождение, смерть, наступление каких-то чрезвычайных обстоятельств) или действий физических и юридических лиц. Различия между событиями и действиями в том, что события наступают и развиваются независимо от волеизъявления людей, а действия всегда имеют ясно выраженный направленный характер. Действия могут быть правомерными или неправомерными, но и те, и другие порождают административно-правовые отношения, если законодательство придает им статус юридических фактов. Большинство административно-правовых отношений порождается правомерными положительными действиями физических и юридических лиц, и отличие, например, от уголовно-правовых отношений. Это еще одна специфическая особенность административно-правовых отношений.

§3.1.3. Способы защиты административно-правовых отношений

Понятие защиты административно-правовых отношений означает создание и существование определенных условий и гарантий, которые бы обеспечивали развитие тех или иных правоотношений в точном соответствии с действующим законодательством. В настоящее время существуют и применяются три основных способа защиты административно-правовых отношений: административный, судебный и договорно-согласительный.

Административный способ защиты административно-правовых отношений осуществляется в рамках системы исполнительной власти силами и средствами органов государственного управления и их должностных лиц, которые по жалобе соответствующих субъектов или по своему усмотрению проверяют законность и целесообразность решений и действий подчиненных органов и их служащих, принимая соответствующие меры защиты: приостановление или отмену незаконных или нецелесообразных актов управления, принятие к виновным различных мер дисциплинарного и иного управленческого воздействия и т. д.

Судебный способ защиты административно-правовых отношений имеет место там, где вопрос о правомерности или неправомерности решений и действий участников данного административно-правового отношения решается судом по жалобе гражданина, по обращениям соответствующих полномочных органов исполнительной власти или, в установленных случаях, прокурора.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В Законе РФ от 27 апреля 1993г. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 09.02.2009г. №4-ФЗ)¹⁶ установлены четкие основания и сроки обращения в суд с жалобой, порядок и результаты ее рассмотрения.

Договорно-согласительный способ защиты административно-правовых отношений реализуется через создание различных согласительных органов (согласительные комиссии, комитеты, группы и т. д.) и использование разнообразных согласительных процедур.

Президент РФ — говорится в ст. 85 Конституции РФ — может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Тема 3.2. Система и источники административного права.

¹⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 13.05.1993. №19, ст.685; Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.02.2009. №7, ст.772.

Административно-материальное и административно-процессуальное право

§3.2.1 *Основания и виды систематизации норм административного права*

Административное право, как и любая другая отрасль, имеет свою систему, которая указывает, как, каким образом внутри данной отрасли группируются составляющие ее нормы права.

По масштабу действия нормы административного права делятся на две большие группы. Одна группа административно-правовых норм действует в масштабе всей сферы реализации государственной исполнительной власти, всех отраслей и сфер государственного управления.

Другая группа административно-правовых норм действует только в отдельных конкретных отраслях и сферах реализации государственной исполнительной власти (государственного управления). По этому признаку (масштабу действия) административное право как отрасль права делится на Общую часть, которую составляет первая группа административно-правовых норм, масштаб действия и области применения которых охватывают все отрасли и сферы государственного управления, и Особенную часть, которую составляет вторая группа административно-правовых норм, масштаб действия которых ограничен отдельными конкретными отраслями и сферами государственного управления.

В Общей части административного права рассматриваются основные институты административного права, например, такие как институт субъектов административного права, институт государственной службы, институт административного принуждения и т. д.

Особенная часть состоит из разделов, в которых изучается система государственного управления в важнейших сферах, рассматриваются особенности организации государственного управления, сущность отраслевого и межотраслевого государственного управления. Административное право как отрасль права подразделяется на административно-правовые институты, т. е. такие группы норм, которые представляют собой совокупность по масштабу действия и объему меньшую, чем отрасль права и регулируют отдельные группы однородных и взаимосвязанных отношений: институты административно-правового статуса граждан и общественных объединений; институты органов исполнительной власти, государственной службы; институт административной ответственности; институты административно-правового регулирования в промышленном, строительном, агропромышленном комплексах, образовательном и социально-культурном комплексах и др.

§3.2.2. Источники административного права и их систематизация

Источники административного права — это нормативные акты, содержащие в себе административно-правовые нормы. Из нормативных актов складывается эта отрасль права. С точки зрения **правовых свойств** источников административного права они представляют собой стройный иерархический ряд соподчиненных между собой нормативных актов следующих разновидностей.

Конституция Российской Федерации и Федеральные конституционные законы, например, Федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации»¹⁷, «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и другие — это государственные правовые акты с высшими юридическими свойствами, и содержащиеся в них административно-правовые нормы составляют основу и фундамент отрасли административного права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, например. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950г. (вступила в действие 21 сентября 1970 г.)¹⁸ В соответствии с п. 4 ст. 14 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской

Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Федеральные кодификационные законы, например, Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004г. №190 (в ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ)¹⁹, Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001г. №195-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г. №141-ФЗ)²⁰ и многие другие кодексы, содержащие в себе нормы административного права.

Федеральные системно-инкорпорационные законы, например, Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 04.07.2003г. №95-ФЗ (в ред. от 02.05.2012 №40-ФЗ)²¹.

Указы Президента РФ по своим правовым свойствам стоят ниже законов. Они должны издаваться на основе Конституции РФ и федеральных

¹⁷ См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997г. №2-ФКЗ «О Правительстве РФ» (в ред. от 28.12.2010 №8-ФКЗ)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.12.1997. №51, ст.5712; 03.01.2011. №1, ст.1).

¹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 1998, N 20, ст. 2143); 1998, N 44, ст. 5400.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.01.2005. №1(часть 1), ст.16; 30.07.2012. №31, ст.4322.

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.01.2002. №1(ч.1), ст.1; 30.07.2012. №31, ст.4330.

²¹ См.: /Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.07.2003. №27(ч.2), ст.2709; 07.05.2012. №19, ст.2274.

законов в их развитие или для восполнения пробелов в законодательном правовом урегулировании соответствующих областей и сфер государственной и общественной жизни.

Нормативные правовые акты Правительства РФ (постановления, распоряжения и другие акты) должны развивать и конкретизировать нормы, содержащиеся в законах, указах Президента РФ и актах Правительства РФ, и быть направлены на их исполнение и претворение в жизнь.

Статусные законы и иные нормативные правовые акты высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, конституции республик в составе России (Башкортостан, Татарстан и др.), уставы (Основные законы) краев, областей и других субъектов РФ, законы об администрациях или правительствах субъектов РФ и другие.

Нормативные правовые акты центральных федеральных и субъектов Российской Федерации органов исполнительной власти (министерств и ведомств) в виде приказов, постановлений, инструкций отраслевого или межотраслевого регулирования.

Нормативные правовые акты местных муниципальных органов исполнительной власти также могут быть источниками административного права, но лишь в пределах территории данного муниципального образования.

Правовые свойства всех перечисленных источников административного права указывают на иерархическое место каждого из них в системе данной отрасли права, их сравнимость и соподчиненность. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, все другие законы и иные правовые акты РФ и ее субъектов не могут противоречить Конституции РФ и должны соответствовать указам Президента РФ, актам Правительства РФ и высших органов государственной власти субъектов РФ, а также актам центральных органов исполнительной власти, принятых в установленном порядке и в пределах предоставленной им компетенции.

Источники административного права отличаются друг от друга не только своими правовыми свойствами, но и формами: кодексы, уставы, положения, правила, инструкции, иные акты текущей законодательной и управленческой деятельности (регламенты, концепции и другие нормативные правовые акты). Все эти формы источников административного права определяются их внутренней структурой, характером и содержанием объединяемых правовых норм, а не правовыми свойствами каждого из них.

Существуют три вида (формы) систематизации административного законодательства: кодификация, инкорпорация, хронологические издания источников административного права. **Кодификация** как высшая форма систематизации законодательства предполагает и требует сведения административно-правовых норм в кодексы по различным административно-правовым институтам. Она заключается в таком упорядочении действующего законодательства, при котором перерабатываются, отменяются устаревшие и создаются новые объединяемые кодексом правовые нормы. **Инкорпорация** административного законодательства

представляет собой такую форму его упорядочения, когда нормативный материал объединяется по каким-либо вопросам в Собрания, Своды, Сборники законодательства и систематизируется в них по определенным рубрикам и темам без какого-то кардинального изменения содержания имеющихся нормативных правовых актов. **Хронологическая систематизация** административного законодательства осуществляется в форме периодических изданий «Собрания законодательства Российской Федерации» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации».

Кроме этого, многие центральные федеральные органы исполнительной власти, например. Министерство образования и науки РФ, Центробанк и другие издают свои отраслевые бюллетени, вестники и прочие периодические издания, в которых публикуются нормативные правовые акты отраслевого масштаба и характера.

Официальным периодическим изданием федеральных законов, указов Президента РФ и нормативных правовых актов федеральных министерств и ведомств, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, является также «Российская газета».

§3.2.3. Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина

Административное право как огромная совокупность действующих административно-правовых норм является объектом изучения науки административного права, а также осмысленного систематического изложения в вузовском курсе учебной дисциплины «Административное право». Административное право является отраслью публичного права, связанной с правовым механизмом организации и функционирования государства и его органов, регулирующая общественные отношения в области государственного (публичного) управления. Как отрасль права административное право определяется своим предметом — государственно-управленческими отношениями. Оно регулирует широкий сегмент вопросов организации и деятельности, как системы органов исполнительной власти, так и обеспечения законности в области функционирования и развития последних.

Наука административного права представляет громадную совокупность действующих административно-правовых норм, являющихся *объектом* изучения науки административного права; *содержанием* ее служит комплекс научных положений, представлений, понятий и постулатов о нынешнем состоянии и динамическом развитии всей системы составляющих эту отрасль права норм административного права; изучает не только действующие нормы этой отрасли, но и общественные отношения, которые они призваны регулировать, а также историю и перспективы развития.

Все они рассматриваются в учебной дисциплине административного

права, которая, как и сама отрасль административного права, делится на Общую и Особенную части, а в рамках той и другой излагается содержание входящих в них административно-правовых институтов.

В учебном курсе «Административное право» изучаются современные наиболее устойчивые положения, представления и понятия, отраженные в системе составляющих административное право как отрасль права нормам и регулируемых этими нормами общественных отношений.

§3.2.4. Место и роль науки административного права в системе наук об управлении (наук управления)

Наука управления как комплексная междотраслевая наука, включающая в себя систему знаний об управлении как целостном, комплексном социальном явлении и синтезирующая все аспекты.

функции и стадии процессов управления, формирующаяся в тесной взаимосвязи с кибернетикой (анализом систем, теорией информации и исследованием операций), имеет предметом своего изучения системы социального типа, происходящие в них государственно-политические, экономические, производственно-технологические и социально-психологические процессы и явления. Специфика управления социальными процессами требует исследований по экономике, социологии, психологии и правовым вопросам, обобщенные теоретические и эмпирические данные которых служат основой для формирования единой науки управления.

Предметом науки управления выступает исследование вопроса о том, что делать, управляя соответствующим объектом (процессом, предприятием, отраслью, комплексом взаимосвязанных отраслей и т. д.), т. е. какие осуществлять управленческие функции, как, в каких формах и какими методами? Задача науки управления — открыть и исследовать объективно существующий для успешного и эффективного управления конкретным объектом комплекс управленческих функций, а также показать, как организовать их осуществление в системно-структурном и правовом плане. Наука административного права — часть правовой науки, точнее, одной из правовых наук; характерной и специфической ее особенностью является связь с науками неправовыми, изучающими вопросы организации и управления любыми процессами: экономическими, технико-технологическими, социально-психологическими и т. д.

Административно-правовая организация осуществляется в форме административно-правового **регулирования** социальных связей и отношений участников или в форме административно-правового **регламентирования** экономических, производственно-технологических и других решений и действий субъектов управленческих отношений. Объектом административно-правового регулирования являются социальные связи и отношения участников управленческого процесса. Объектом же правового регламентирования являются нормы, нормативы и регламенты, обуславливающие и определяющие действия людей в сфере их

экономической, производственно-технологической, психофизиологической, организационной и другой деятельности.

Правовая организация занимает особое место в системе организации всех сфер и сторон жизнедеятельности гражданского общества. Во-первых, она имеет самостоятельное чисто правовое значение и содержание (правила внутреннего трудового распорядка, правовая ответственность, многочисленные давностные сроки, строго определенные процессуальные формы деятельности правоохранительных органов и т. д.). Во-вторых, она опосредует в той или иной степени другие стороны организации управления (технической, экономической, социальной). Следовательно, наука административного права является частью единой комплексной науки управления, оставаясь при этом одной из правовых наук.

§3.2.5.Административно-материальное и административно-процессуальное право.

Главным критерием разграничения и выделения отраслей права является предмет правового регулирования. Административно-материальное право представляет собой совокупность норм системы административного права, непосредственно регулирующих административные общественные отношения, устанавливающих права и обязанности субъектов этих отношений.

Термин административно-материальное право используется в юриспруденции в качестве понятия, обозначающего правовые нормы, с помощью которых государство осуществляет воздействие на общественные отношения путём прямого, непосредственного правового регулирования, например, юридическое положение лиц, правовой статус, основания и пределы административной ответственности и т. д.

В то же время административно-материальное право неразрывно связано с административно-процессуальным правом, что выражается в единстве двух сторон правового регулирования: непосредственной юридической регламентации общественных отношений и процессуальных форм судебной и иной защиты этих отношений. «Если нормы материального административного права касаются всех сторон исполнительно-распорядительной деятельности, то нормы процессуального административного права имеют сравнительно узкую сферу регулирования и применения».²² То есть основная сфера действия административно-процессуальных норм охватывает, прежде всего, область мер административного принуждения.

Деление административно-правовых отношений на материальные и процессуальные исходит из их содержания. Материальными административно-правовыми отношениями называются такие общественные

²² См.: Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей. - М.: Юристъ, 2004. - С. 221-232.

отношения, которые возникли в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, регламентируемые материальными нормами административного права. **Материальные административно-правовые нормы** определяют права, обязанности и полномочия субъектов административно-правовых отношений, отвечая на вопрос: **что может, должен, обязан (или, наоборот, не может, не должен, не обязан)** делать участник соответствующего административно-правового отношения. Материальные нормы закрепляют в статичной форме права и обязанности участников административно-правового отношения, тогда как административно-процессуальные нормы отражают динамику реализации этих прав и обязанностей, регламентируя порядок и процесс (процедуру) разрешения конкретных индивидуальных дел в различных областях организационной деятельности государства.

Но формой жизни закона является процесс его применения и каждая материальная норма живет лишь в процессе ее применения. Поэтому каждой группе материальных правовых норм должна корреспондировать соответствующая группа процессуальных норм, устанавливающих порядок применения и реализации материальных правовых норм.²³

Административно-процессуальные нормы регламентируют равноправное отношение сторон - например, в процессе производства по обращениям граждан в органы государственной власти, государственного управления, а также в процессе разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления, по делам об административных правонарушениях, т.е. процессуальные административно-правовые нормы регламентируют действие государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Поэтому их предназначение в определении порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений. Процессуальные нормы, определяя порядок, процедуру реализации материальных правовых норм, отвечают на вопрос: **как может, должен, обязан** действовать участник соответствующего правоотношения, каким образом он может и должен реализовывать свои права, обязанности и полномочия, предоставленные ему или возлагаемые на него материальной правовой нормой.

Административно-процессуальные правоотношения представляют собой такие регулируемые правом общественные отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в управленческой сфере. Задача административно-процессуальных отношений — обеспечение реализации предписаний материальной нормы, и потому административно-процессуальное правоотношение выступает как средство соответствующего материального отношения.

²³ См., по этому вопросу: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С.14 и сл.; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.:Норма,2003. С.30.

Отношения административно-договорного характера (административный договор) – особый вид административно-правовых отношений, которые в настоящее время часто возникают между органами исполнительной власти РФ и субъектами РФ, а также между органами исполнительной власти субъектов РФ.

Контрольные вопросы:

1. Сформулируйте понятие и перечислите особенности и виды административно-правовых норм.
2. Что входит в совокупность составляющих взаимосвязанных обязательных элементов структуры административно-правовых отношений.
3. Выберите из любого источника какую-либо норму административного права и определите все элементы ее структуры.
4. Приведите пример материальных и корреспондирующим им административно-процессуальных норм.
5. Назовите основные способы защиты административно-правовых отношений.

Раздел 4. Граждане как субъекты административного права. Административно-правовой статус гражданина. Общественные объединения граждан как субъекты административного права (административно-правовой статус)

В результате изучения раздела 4 студент должен

понимать содержание и особенности административно правового статуса гражданина, общественных объединений граждан; особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства;

уметь определять виды административно-правовых статусов граждан и их общественных объединений;

владеть навыками проведения юридической экспертизы уставов общественных объединений граждан на соответствии их Конституции РФ и действующему законодательству

Тема 4.1. Граждане как субъекты административного права. Административно-правовой статус гражданина.

§4.1.1. Конституционно-правовой статус личности и гражданина как основа всех отраслевых, особенных и специальных правовых статусов граждан

Нормы международного и российского права утверждают права и свободы человека как высшую ценность общества и государства.

В ст. 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Для всех этих актов характерно двоякое отношение к человеку: как к личности, от природы наделенной органическими, внутренне присущими ему правами и свободами, и как к гражданину государства, которое безусловно признает его права и свободы, должно обеспечивать, гарантировать и защищать их.

Личностные права и свободы человека неотчуждаемы от него и принадлежат каждому от рождения. К ним относятся: право человека на жизнь; право на жилище; право на свободу и личную неприкосновенность; право на уважение его личной и семейной жизни и неприкосновенности жилища; право на свободу мысли, слова, совести и религии; право на собственность; право на труд и свободное распоряжение своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; и др. Перечень личностных прав, принадлежащих человеку от рождения и

закрепленных в действующей Конституции РФ, не является исчерпывающим и не умаляет других прав и свобод человека.

Права и свободы человека как гражданина связаны с его гражданством²⁴, суть и понятие которого выражают устойчивую правовую связь человека с государством, заключающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанную на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Основные права и свободы человека-гражданина также закреплены в действующей Конституции РФ. К ним относятся: право на приобретение, сохранение и прекращение российского гражданства; возможность и допустимость двойного и почетного гражданства; право свободно определять свою национальную принадлежность; право на участие в управлении делами общества и государства; право на объединение с гарантиями свободы деятельности общественных объединений; право граждан на проведение публичных мероприятий; право на обращение в государственные органы и к должностным лицам; право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища; право на передвижение; право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну; право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействиями) органов государственной власти или их должностных лиц; право на судебную защиту своих прав и свобод, равенство всех перед законом и судом; право на презумпцию невиновности и др. Перечень прав человека и гражданина также не является исчерпывающим.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Наряду с развитой системой прав и свобод человека и гражданина Конституция РФ закрепляет и некоторые всеобщие обязательные для всех граждан обязанности, которые можно объединить в три группы: 1) обязанность соблюдать Конституцию РФ, другие законы и выполнять конституционные обязанности (защищать Отечество, получить основное общее образование, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, соблюдать Конституцию РФ, законы и др.); 2) осуществление гражданами своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц и, в этой связи, прямое запрещение на использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой,

²⁴ См.: ст.3 Федерального закона от 03 мая 2002г. 362-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 28.09.2009г. №127-ФЗ.)// Собр. законодательства Рос. Федерации.03.06.2002. №22, ст.2031; 29.06.2009. №26, ст.3125.

религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны; 3) определенные ограничения на получение и распространение информации в целях охраны личной, семейной, профессиональной, государственной и коммерческой тайны.

Вся закрепленная в Конституции РФ совокупность прав, свобод и обязанностей граждан составляет конституционно-правовой статус гражданина, который служит правовым фундаментом всех отраслевых правовых статусов граждан (трудового, гражданско-правового, уголовно-правового, административно-правового и всех других), в которых граждане выступают как участники трудовых, гражданско-правовых, уголовно-правовых, административно-правовых и других отношений.

§4.1.2. Понятие, особенности и виды административно-правовых статусов гражданина

Административно-правовой статус гражданина - это совокупность его прав, свобод и обязанностей, регулируемых нормами административного права и реализуемых в административно-правовых отношениях. Элементами административно-правового статуса граждан являются:

административная правоспособность - предусмотренная правовыми нормами возможность осуществления тех или иных прав и обязанностей, правовая нацеленность ими, которая согласно ст. 60 Конституции РФ наступает с 18 лет;

административная дееспособность - реальная личностная и предусмотренная законом гражданская способность субъекта реализовать предоставленные ему права, свободы и обязанности, которая в отличие от правоспособности может возрастать поэтапно (с 7-летнего возраста - обязанность школьного обучения, в 14-летнем возрасте - право и обязанность получить паспорт, с 25-летнего возраста - возможность быть назначенным на должность прокурора и т. д.);

права, обязанности и ответственность за их реализацию (права и обязанности могут быть **общими** для всех без исключения граждан, особенными — для отдельных категорий лиц и **специальными**, специфическими для некоторых субъектов административно-правовых отношений, и в этой связи можно говорить об общем, особенном и специальном административно-правовых статусах как разновидностях и частях единого административно-правового статуса гражданина).

Административно-правовой статус гражданина во всех его разновидностях характеризуется определенными особенностями, отличающими его от других отраслевых правовых статусов (трудового, гражданско-правового и т. д.). **Во-первых**, он включает в себя чрезвычайно большое, несоизмеримое с другими отраслями права количество правовых норм, закрепляющих права и обязанности граждан во взаимоотношениях с многочисленными и разнообразными государственными и муниципальными

органами исполнительной власти и их служащими. Во-вторых, нормы, регламентирующие административно-правовой статус гражданина, продолжают, развивают, детализируют, обеспечивают реализацию норм многих других отраслей права (конституционного, гражданского, финансового, трудового и т. д.). **В-третьих**, права и обязанности, составляющие административно-правовой статус гражданина, носят неотчуждаемый характер, т. е. не могут быть кому-то передоверены, переданы по наследству и вообще отчуждены от личности своего носителя каким-либо другим способом (нельзя, например, продать, купить, передоверить кому-либо свое право и обязанность служить в армии, иметь паспорт, право поступления в вуз, на подачу жалобы и т. д.). **В-четвертых**, содержанием административной правосубъектности гражданина могут быть **только права** без каких-либо обязанностей (право на жалобу, право на изменение фамилии, имени и отчества и др.), **только обязанности** (обязанность соблюдать все правила общественного порядка и безопасности, выполнять все законные требования и предписания представителей власти и т. д.) или **то и другое одновременно** (право и обязанность получать и иметь основное общее образование, по достижении 14-летнего возраста получить паспорт и т. д.).

Общий административно-правовой статус гражданина включает в себя всеобщие права и обязанности граждан, закрепленные во второй главе Конституции РФ и реализуемые гражданином через вступление его в **административно-правовые отношения** с соответствующими субъектами. Они принадлежат всем гражданам и не связаны с какими-либо особенностями и спецификой конкретной общественно-государственной, производственно-хозяйственной и трудовой, личностно-психологической и социальной деятельности человека и гражданина во всех областях, отраслях и сферах его деятельности. Это многочисленные и разнообразные личные, политические, общественно-экономические, социально-культурные права и свободы граждан, а также права по защите всех этих прав и законных интересов человека и гражданина.

Особенный административно-правовой статус охватывает все реализуемые **в административно-правовых отношениях** особые специфические права и обязанности гражданина в тех или иных конкретных областях, отраслях и сферах функционирования исполнительной власти. Это особые права гражданина как субъекта административно-правовых отношений, выступающего, например, в качестве предпринимателя, фермера, менеджера, клиента, пассажира, абитуриента и студента, пациента, допризывника, военнослужащего, военнообязанного и т. д. Составляющие особенный административно-правовой статус права и обязанности гражданина регламентируются в основном нормами Особенной части административного права.

Специальный административно-правовой статус включает в себя специальные права и обязанности отдельных специфических категорий

граждан в узкоспециализированных сферах функционирования исполнительной власти. К специальному административно-правовому статусу относятся, например, реализуемые **в административно-правовых отношениях** права и обязанности безработного, вынужденного переселенца, бомжа и т. д.

§4.1.3. Обеспечение административно-правовыми нормами прав, свобод, законных интересов граждан и механизма их реализации

Обеспечение нормами административного права прав, свобод, законных интересов граждан и механизма их реализации осуществляется в следующих основных направлениях:

1) нормы административного права обеспечивают необходимую полноту и определенную законченность в правовом урегулировании конкретных оснований, условий и порядка реализации основных конституционных и производных от них прав и обязанностей граждан, потому что административно-правовые нормы развивают, детализируют, наполняют конкретным содержанием конституционные нормы, закрепляющие основные права, свободы и обязанности граждан, а также устанавливают и регламентируют в сфере управления права и обязанности, составляющие особенные и специальные административно-правовые статусы отдельных категорий граждан;

2) нормами административного права устанавливается правовой статус и компетенция государственных органов, их структурных подразделений и должностных лиц, призванных обеспечивать соблюдение прав и свобод человека и гражданина во всей их совокупности или по отдельным вопросам.

Административно-правовыми нормами регулируется также компетенция различных отраслевых органов и должностных лиц, а также порядок их деятельности в связи с реализацией гражданами отдельных принадлежащих им конкретных прав и свобод;

3) административно-правовыми нормами установлена дисциплинарная и в некоторых случаях административная ответственность за нарушение прав, свобод и законных интересов граждан государственными и муниципальными органами исполнительной власти, их должностными лицами и служащими.

Обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан по действующему законодательству относится к всеобщим основным обязанностям всех государственных и муниципальных служащих;

4) административно-правовые нормы регулируют порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан во всевозможные органы публичной власти и организации в связи и по поводу реализации своих прав и свобод. Граждане Российской Федерации, говорится в ст. 33 Конституции РФ, имеют право обращаться лично, а также направлять

индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Будучи одним из основных конституционных прав граждан, эти обращения одновременно являются важнейшей организационно-правовой гарантией защиты всех других прав и законных интересов граждан, а также служат одной из форм их участия в управлении всеми делами общества и государства.

Порядок рассмотрения обращений граждан установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.07.2010г. №227-ФЗ)²⁵.

Основными юридически значимыми формами устных и письменных обращений граждан как участников управленческих административно-правовых отношений к аппарату публичной власти являются их предложения, заявления и жалобы.

Предложения — обращения граждан, содержащие их мнения и рекомендации, направленные на улучшение деятельности государственных и муниципальных органов и организаций, совершенствование организации работы должностных лиц и организаций какой-либо отрасли (здравоохранения, образования, транспорта и т. д.), социально-экономических отношений, действующего законодательства и практики его применения во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

Заявления — обращения граждан к полномочным органам и должностным лицам по поводу реализации своих прав, свобод и законных интересов, предусмотренных Конституцией РФ и другим действующим законодательством.

Жалобы — обращения граждан к полномочным органам и должностным лицам с требованием о восстановлении прав, свобод и законных интересов гражданина, нарушенных решениями и действиями (бездействием) каких-либо органов публичной власти и их должностных лиц, общественными объединениями и другими организациями различных форм собственности.

Предложения, заявления и жалобы подаются гражданами в те органы государственной власти, местного самоуправления или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса. Если поставленные в обращении гражданина вопросы не относятся к ведению получившего их органа или должностного лица, то последние не позднее чем в пятидневный срок направляют их по принадлежности, письменно извещая об этом автора обращения. При этом обращения граждан не могут направляться на рассмотрение тем должностным лицам, действия (бездействие) которых обжалуются. Обращение гражданина считается разрешенным, если рассмотрены все поставленные в нем вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны исчерпывающие ответы, соответствующие действующему законодательству.

В соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд

²⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 08.05.2006. №19, ст.2060; 02.08.2010. №31, ст.4196.

действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 09.02.2009г. №4-ФЗ)²⁶ каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Гражданин вправе обжаловать также бездействие вышеуказанных органов, предприятий, объединений, должностных лиц и служащих, если оно повлекло за собой вышеперечисленные последствия.

В соответствии с Указом Президента РФ от 06.06.1996г. №810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»²⁷ руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны рассматривать не позднее трех дней сообщения, опубликованные в средствах массовой информации, в том числе в теле- и радиопередачах, о нарушениях подчиненными должностными лицами и работниками федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, неисполнении или ненадлежащем исполнении указанными государственными служащими федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и вступивших в законную силу решений судов; не позднее двух недель с момента опубликования направлять в соответствующие средства массовой информации итоги рассмотрения сообщений о нарушениях подчиненными должностными лицами и работниками федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, неисполнении или ненадлежащем исполнении указанными государственными служащими федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и вступивших в законную силу решений судов.

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, 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. Последние обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок, а если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в

²⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 13.05.1993. №19, ст.685; Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.02.2009. №7, ст.772.

²⁷ См.: Российская газета. 11 июня 1996. №206.

течение месяца со дня ее подачи, то он вправе по своему усмотрению обратиться с жалобой в суд по месту жительства либо по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, нарушивших его права.

§4.1.4. Особенности административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства

Российское государство исходит из того, что иностранцы и лица без гражданства (апатриды) должны иметь равные между собой права и обязанности независимо от пола, расовой, национальной принадлежности, имущественного положения и так далее, при этом оно основывается на принципе предоставления иностранцам и лицам без гражданства максимума прав, не связанных с российским гражданством. В соответствии с п. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

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

Общая административная правосубъектность иностранцев и апатридов по своему содержанию близка к правоспособности граждан России, за незначительными изъятиями и ограничениями. Иностранные граждане, в частности, не могут состоять на государственной и муниципальной службе в России, участвовать в выборах (кроме выборов в органы местного самоуправления²⁸), не могут допускаться к являющимся государственной тайной сведениям, на них не распространяется воинская обязанность российских граждан (однако они могут поступить на военную службу по контракту и быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования²⁹) и т. д. В основном же на них распространяются все конституционные права, обязанности и гарантии, установленные для россиян.

Особенная административная правосубъектность различных категорий

²⁸ См.: ст. 12 п.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2012 №133-ФЗ)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.07.2002. №30, ст.3032; 30.07.2012.№31, ст.4322.

²⁹ См.: ст.33 Федерального закона от 28.03.1998 N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" (ред. от 01.12.2011)// Собр. законодательства Рос. Федерации.30.03.1998. №13, ст.1475; 05.12.2011. №49(ч.5), ст.7053.

иностранных граждан конкретно определяется официально зафиксированной целью, а также длительностью времени их пребывания на территории России (постоянно проживающие, временно пребывающие, проезжающие нашу страну транзитом). Ясно, что особенные права и обязанности по своему объему, конкретному содержанию весьма различны у дипломатов, иностранных студентов, аспирантов, консультантов, коммерсантов, журналистов, туристов и т. д.

Специальная административная правосубъектность иностранных граждан выражается в наличии специфических прав и обязанностей у некоторых категорий иностранцев, например, у объявленного персоной нон грата (нежелательное лицо) дипломата, у получивших политическое убежище лиц, у лиц без гражданства и т. д. Проявлением специальной административной правосубъектности иностранцев и апатридов будет, например, предусмотренная в ст. 3.2 КоАП РФ возможность применения к ним специфической меры административного взыскания — выдворение за пределы Российской Федерации, которая к российским гражданам применяться не может.

Кроме дипломатов, не подведомственных российской юрисдикции и пользующихся правом экстерриториальности (за нарушение законов России они не преследуются по российским законам, а территория посольств экстерриториальна и там действуют лишь законы страны, которую они представляют), все остальные категории иностранцев и лиц без гражданства полностью находятся в сфере действия российского законодательства и подлежат ответственности по российским законам на общих основаниях с гражданами России. В нормах административного права последовательно проводится принцип полной ответственности иностранцев и апатридов. Даже на лиц, пользующихся дипломатическим иммунитетом, распространяются некоторые правила охраны общественного порядка и безопасности, и они могут задерживаться (но не арестовываться!) в административном порядке в случаях совершения правонарушений, граничащих с преступлениями.

Административно-правовой статус иностранцев достаточно полно урегулирован Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2012 №133-ФЗ)³⁰, а порядок оформления и выдачи документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранцев и лиц без гражданства четко регламентируется в главе IV Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 28 июля 2012 г. №133-ФЗ).³¹ В связи с тем, что иностранные граждане и лица без гражданства подлежат миграционному учету, на них распространяются

³⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.07.2002. №30, ст.3032; 30.07.2012.№31, ст.4322

³¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.08.1996. №34, ст.4029; 30.07.2012.№31, ст.4322

требования, установленные Федеральным законом от 18.07. 2006г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ).³² Согласно указанному Закону миграционный учет носит уведомительный характер, а разрешительный порядок регистрации определяется согласно Перечню территорий, зон, ситуаций, данного в п.2 ст.5 Закона.

Тема 4.2. Общественные объединения граждан как субъекты административного права (административно-правовой статус)

§4.2.1. Понятие и виды (организационно-правовые формы) общественных объединений граждан

Субъектами — участниками управленческих административно-правовых отношений могут выступать наряду с гражданами и общественные объединения граждан. В соответствии со ст. 30 Конституции РФ каждый гражданин России имеет право на объединение, свобода организации в деятельности общественных объединений гарантируется государством. Конституционное право граждан на объединение включает в себя право создавать на сугубо добровольной основе любые общественные объединения для защиты своих интересов и достижения общих целей, право не вступать в любые общественные объединения, а также беспрепятственно выходить из них по своему желанию и разумению.

Общие основы правовой организации и деятельности общественных объединений в настоящее время регулируются Законом РФ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (в редакции от 20.07. 2012г. №121-ФЗ)³³, действие которого распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных³⁴ и коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций), а также на деятельность созданных на территории Российской Федерации структурных подразделений - организаций, отделений или филиалов и представительств - иностранных некоммерческих неправительственных объединений. Кроме того, действуют и другие законы об отдельных видах общественных объединений, в которых регламентируются особенности организации и деятельности конкретных видов общественных объединений - политических партий³⁵, профессиональных

³² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 24.07.2006. №30, ст.3285; 30.07.2012. №31, ст.4322.

³³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.05.1995. №21, ст.1930; 04.07.2011. №27, ст.3880; 23.07.2012. №30, ст.4172.

³⁴ См.: Федеральный закон от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (в ред. от 01.07.2011 N 169-ФЗ)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.09.1997. №39, ст.4465; 04.07.2011. №27, ст.3880.

³⁵ См.: Федеральный закон от 11.07.2001г. №95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от

союзов³⁶, благотворительных и других видов общественных объединений.³⁷

Граждане могут создавать общественные объединения по своему выбору без предварительного разрешения органов государственной власти и местного самоуправления. Общественные объединения, правда, должны проходить государственную регистрацию для приобретения прав юридического лица, но могут функционировать и без государственной регистрации и, соответственно, без приобретения прав юридического лица со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе. Общественные объединения создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей; в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ, указанных в уставах соответствующих общественных объединений. В их состав входят учредители, члены и участники общественного объединения.

Учредителями общественного объединения являются физические и юридические лица - общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором был принят устав общественного объединения, сформированы его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Физические и юридические лица как учредители общественного объединения имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические и юридические лица (общественные объединения), чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов

02.04.2012 №28-ФЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.07.2001. №29, ст.2950; 09.04.2012. №1, ст.16.

³⁶ См.: Федеральный закон от 12.01.1996г. №10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (в ред. от 28.12.2010 №404-ФЗ)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.01.1996. №3, ст. 148; 03.01..2011. №1, ст.16.

³⁷ См., также: федеральные законы: от 12.01.1996г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»(в ред. от 28.07.2012 №134-ФЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.01.1996. №3, ст.145; от 11.08. 1995г. №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (в ред. от 23.12.2010 №383-ФЗ)/ Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.08.1995. №33, ст.3340; 27.12.2010. №50(ч.1), ст.6998; от 28.06.1995г №98-ФЗ.«О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (в ред. от 01.07.2011 №169-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации.03.07.1995. №27, ст.2503; 04.07.2011.№27, ст.3880.

данного объединения.

Участниками общественного объединения являются физические и юридические лица (общественные объединения), выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений являются граждане (в т. ч. и иностранцы) с 18 лет, молодежных — с 14 лет, а детских общественных объединений — с 10 лет. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации.

Организационно-правовыми формами (видами) общественных объединений являются: общественные организации, общественные движения (в т. ч. их особая и специфическая разновидность — политические общественные объединения), общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности.

По территориальной сфере деятельности общественные объединения могут быть общероссийскими, межрегиональными, региональными и местными. **К общероссийским** общественным объединениям относятся те, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с их уставными целями на территориях более половины субъектов РФ, имея там свои структурные подразделения - организации, отделения, филиалы и представительства; к межрегиональным - те, которые осуществляют деятельность на территориях менее половины субъектов Федерации; к **региональным** - те, которые действуют лишь в пределах территории одного субъекта Федерации; под местными общественными объединениями понимаются те, уставная деятельность которых осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

К политическим общественным объединениям относятся политические партии и политические движения, в уставах которых в числе основных целей должны быть закреплены: участие в политической жизни общества (см.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» (в ред. от 02.04.2012 г. №28-ФЗ)³⁸ посредством влияния на формирование политической воли граждан; участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации; участие в организации и деятельности этих органов. Политические партии, всей своей деятельностью призванные содействовать выявлению и выражению политической воли гражданского общества, участвуют в выборах депутатов представительных государственных и муниципальных органов и их должностных лиц в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ и законом.

³⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.07.2001. №29, ст.2950; 09.04.2012. №15, ст.1721.

Федеральным законом от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"³⁹ введен институт некоммерческих организаций (НКО⁴⁰), выполняющих функции иностранного агента и определены особенности их правового положения.

Статус иностранного агента присваивается российским НКО, занимающимся политической деятельностью и финансируемым из иностранных источников.

К такой деятельности относится участие в организации и проведении политических акций. Целью создания таких организаций является воздействие на принятие органами власти решений, направленных на изменение проводимой государственной политики для формирования необходимого общественного мнения. Данные положения не распространяются на религиозные организации, государственные корпорации (компании) и созданные ими НКО, а также на государственные и муниципальные учреждения.

§4.2.1. Правовое положение религиозных объединений

В ст. 28 Конституция РФ закреплено что «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Основы правового положения таких объединений, определены Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. №125-ФЗ (в ред. от 01.07.2011г. №169-ФЗ) «О свободе совести и религиозных объединениях»⁴¹, где нашли отражение позиция государства в отношении религиозных объединений и религиозных объединений по отношению к государству, а также очерчены виды и объем правосубъектности этих объединений.

Согласно ст. 14 Конституции Российская Федерация - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от

³⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.07.2012. №30, ст.4172.

⁴⁰ Некоммерческими организациями согласно ст.6-11 Федерального закона от 12.01.1996г. №7-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г. №134-ФЗ) признаются: общественные и религиозные организации (объединения); общины коренных малочисленных народов РФ; казачьи общества; фонды; государственная корпорация; государственная компания; некоммерческие партнерства; частные учреждения; государственные, муниципальные учреждения; бюджетное учреждение; автономная некоммерческая организация; объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).//Собр. законодательства Рос. Федерации.15.01.1996.№3, ст.145;30.07.2012. №31, ст.4323.

⁴¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.03.1997. № 39. Ст. 4465; 04.07.2011. №27, ст.3880.

государства и равны перед законом. И хотя государство и определяет правовой режим осуществления права на свободу совести, свободу вероисповедания, *но ни само государство, ни его органы и должностные лица не вмешиваются* в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в *законную деятельность* религиозных объединений, в том числе и поручать этим объединениям выполнение каких-либо государственных функций.

Целью законодательного урегулирования вопросов, связанных с религиозными объединениями является создание условий для реализации гражданами права на свободу вероисповедания, а также недопущения злоупотреблений этим правом. Закон о свободе вероисповедания, являясь нормативно-правовым актом государственной власти, определяет виды религиозных объединений, определяет реквизиты уставов (положений) религиозных объединений. В Законе о свободе вероисповедания подчеркивается, что государство охраняет законную деятельность религиозных объединений и в то же время контролирует соблюдение ими относящегося к ним законодательства.

Регистрацию уставов (положений) осуществляет Министерства юстиции РФ и его органов управления в установленном Законом порядке.

Важным в статусе религиозных объединений является то, что они образуются и действуют на основании своих уставов (положений); не могут вмешиваться в дела государства; участвовать в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий. Но им не запрещено участие в социально-культурной жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений.

Прекращение деятельности религиозных объединений может произойти: по решению общего собрания учредителей, съезда (конференции), его образовавших; решением суда, если деятельность религиозного объединения противоречит его уставу (положению) и действующему законодательству. Нарушение законодательства отдельными членами религиозных объединений не влечет ответственности всего объединения в целом.

Согласно Закону на территории РФ *не могут учреждаться органы исполнительной власти и государственные должности*, специально предназначенные для решения вопросов, связанных с реализацией гражданами права на свободу вероисповедания.

При Президенте РФ создан Совет по взаимодействию с религиозными объединениями, который является консультативным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение и подготовку предложений для Президента Российской Федерации, касающихся взаимодействия Президента Российской Федерации с религиозными объединениями и повышения духовной культуры общества.⁴²

⁴² Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации. Утверждено распоряжением Президента Российской Федерации.

§4.2.2. Реализация административно-правового статуса общественных объединений граждан во взаимоотношениях с государством Полномочия государства по контролю и надзору за организацией и деятельностью общественных объединений граждан.

Административно-правовой статус общественных объединений реализуется ими во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами, которые в соответствии с требованиями Конституции РФ обеспечивают соблюдение прав и законных интересов общественных объединений всеми имеющимися в их распоряжении силами и средствами.

В отношении политических общественных объединений (политических партий и политических общественных движений), участвующих в формировании государственной власти, государство обеспечивает полную «прозрачность», т. е. гласность и открытость их деятельности для общества и государства, чтобы граждане знали, ради каких целей создаются соответствующие политические партии и движения, кем они финансируются, как и на что тратят свои средства.

Неполитическим общественным организациям (молодежным, детским, ветеранским, организациям защиты материнства и детства и т. д.) государство предоставляет различные налоговые и иные льготы и преимущества, а также в плановом организованном порядке оказывает всяческую материальную помощь и финансовую поддержку.

Органы общественной самодеятельности и различные клубы по интересам (цветоводов, филателистов, кинологов и т. д.) действуют независимо от государства, решая свои задачи совершенно самостоятельно.

Административно-правовыми отношениями опосредуется процесс государственной регистрации уставов общественных объединений. Политические общественные объединения подлежат государственной регистрации в обязательном порядке, а уставы и другие учредительные документы профессиональных союзов подлежат не государственной регистрации, а только учету в органах Министерства юстиции, поскольку по закону профсоюзы независимы в своей деятельности от органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления, им не подчинены и не подконтрольны.

Государственная регистрация общероссийских и международных общественных объединений производится Министерством юстиции РФ, межрегиональных — органами юстиции по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, а региональных и местных общественных объединений — органами юстиции соответствующих субъектов РФ. Отказ в государственной регистрации

общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается и возможен лишь при наличии конкретных строго определенных оснований.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, осуществляют контроль за соответствием их деятельности уставным целям. Этот контроль призван обеспечить функционирование зарегистрированных общественных объединений в строгом соответствии с Конституцией РФ, действующим законодательством, а также в соответствии с их уставными целями. При этом государственные органы наделены необходимыми полномочиями для воспрепятствования деятельности, выходящей за пределы уставных целей общественных объединений, а также деятельности, осуществляемой без надлежащего разрешения либо запрещенной законом.

По результатам контроля за деятельностью общественных объединений органы юстиции в установленных законом случаях вправе вынести руководящим органам общественных объединений **письменное предупреждение**, основанием для вынесения которого является нарушение действующего законодательства или совершение общественными объединениями действий, противоречащих их уставным целям.

Регистрирующий общественное объединение орган юстиции вправе подать заявление в суд о **приостановлении** деятельности общественного объединения после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в судебном порядке (или не признаны судом не основанными на законе). Постановка вопроса перед судом о приостановлении деятельности общественного объединения может иметь место только в случаях нарушения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации.

В случае приостановления деятельности общественного объединения в течение установленного решением суда срока приостанавливаются и права общественного объединения как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности.

Инициатором приостановления деятельности общественных объединений могут выступать и органы прокуратуры. В соответствии со ст. 42 и 44 Закона РФ «Об общественных объединениях» Генеральный прокурор РФ и прокуроры субъектов РФ могут обращаться в суд с заявлениями не только о приостановлении, но и о ликвидации общественного объединения и запрете на его деятельность в случаях нарушения им законодательства.

Контрольные вопросы

1. Какова структура административно-правового статуса индивидуальных

субъектов административного права – граждан РФ?

2. В чём заключается неотчуждаемый характер прав граждан в административно-правовой сфере регулирования?

3. Какими нормами Конституции России закрепляется административно-правовой статус гражданина РФ?

4. Назовите разновидности особенных и специальных правовых статусов граждан.

5. В чём заключаются особенности административно-правовых статусов гражданина?

6. Охарактеризуйте механизм их реализации административно-правового статуса гражданина.

7. На основе изучения норм действующего законодательства дайте характеристику административно-правовому статусу иностранных граждан и лиц без гражданства.

8. Приведите формулировку нормативного определения понятия общественных объединений.

9. Назовите виды общественных объединений

10. Дайте характеристику процессу создания и ликвидации общественного объединения

11. Сравните правовой статус общественного объединения и религиозного объединения

12. Охарактеризуйте основные права и правовые гарантии предоставляемые государством общественным объединениям

13. Охарактеризуйте основные обязанности общественных объединений.

14. Назовите государственные органы и их полномочия по контролю и надзору за организацией и деятельностью общественных объединений.

Раздел 5. Президент Российской Федерации и исполнительная власть. Органы исполнительной государственной власти (государственного управления) как субъекты административного права: понятие, система, компетенция.

В результате изучения раздела 5 студент должен

знать конституционные полномочия Президента Российской Федерации как главы государства; полномочия Президента РФ реализуются в сфере административно-правового регулирования – в сфере исполнительной власти; правовые основы формирования органов исполнительной власти; характеристику системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

уметь ориентироваться в структуре компетенции государственного органа исполнительной власти; применять полученные знания в сфере деятельности органов исполнительной власти государственных органов исполнительной власти при решении конкретных дел, анализе отдельных норм; компетентно дать характеристику системе и структуре федеральных органов исполнительной власти на территории субъекта РФ;

владеть навыками определения характеристики системы и структуры федеральных органов исполнительной власти; грамотного ориентирования в базовых нормативных актах, устанавливающих компетенцию органов исполнительной власти; юридического консультирования граждан во вопросам организации исполнительной власти на территории субъекта РФ.

Тема 5.1. Президент Российской Федерации и исполнительная власть.

§5.1.1. Прерогативы Президента Российской Федерации как главы государства, гаранта Конституции, организатора и руководителя системы государственной исполнительной власти

Президент России является главой государства и гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он в качестве главы государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях и в этой связи принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; осуществляя руководство внешней политикой страны, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, а также реализует многие другие прерогативы, присущие главе государства.

Прерогативы Президента РФ как гаранта Конституции РФ направлены

прежде всего на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов всех ветвей государственной власти, т. е., в конечном счете, на достижение гарантированного ст. 5 Конституции **единства системы государственной власти**. По своему организационно-правовому статусу, прерогативам и полномочиям должность Президента не может быть отнесена полностью и безоговорочно к какой-либо одной ветви государственной власти, он явно возвышается над всеми ветвями власти, но при этом имеет весьма серьезное и непосредственное касательство к тем или иным вопросам и аспектам организации и функционирования каждой из них.

Сущностная характеристика правового статуса Президента, однако, не может быть ограничена вышеперечисленными его прерогативами и полномочиями как главы государства и гаранта Конституции, призванного обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов всех ветвей государственной власти. Наибольшую прикосновенность вся деятельность Президента РФ имеет все же к исполнительной ветви власти, в системе и структуре которой он наделен весьма обширными и наиболее значимыми исполнительными управленческими полномочиями. И есть все основания утверждать, что Президент в рамках своего правового статуса главы государства и гаранта Конституции является также высшим носителем, организатором и руководителем системы государственной исполнительной власти в стране, которую он реализует как непосредственно и персонально, так и через формируемые им в соответствии со ст. 83 Конституции различные структуры Администрации Президента и государственные органы правительственной исполнительной власти.

§5.1.2. Правовой статус и структура Администрации Президента РФ

Об администрации Президента РФ можно говорить в широком и узком смысле этого слова. В широком смысле к ней относятся формируемое им Правительство РФ со всеми своими центральными и территориальными органами правительственной федеральной исполнительной власти (органы государственного управления) и все президентские структуры его Администрации. В более узком собственном смысле Администрация Президента РФ действует на основе, утверждаемого его указами, Положения об Администрации Президента РФ и имеет сложную разветвленную структуру.⁴³

Администрация Президента РФ формируется им для создания всех необходимых условий реализации президентской власти и всестороннего информационно-аналитического, материально-технического и организационного обеспечения его деятельности. Взаимодействуя в установленном Президентом порядке с органами всех ветвей государственной власти, его Администрация создает условия для

⁴³ См.: Указ Президента РФ от 06.04.2004г. №490 (в ред. от 14.01.2011г. №38) «Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ»//Собр. законодательства Рос. Федерации.12.04.2004. №15, ст.1395; 24.01.2011г. №4, ст.572.

определения основных направлений внутренней и внешней политики и руководства Президентом их реализацией; обеспечивает организацию подготовки, согласования и представление Президенту проектов заключений на законопроекты, проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента со всеми необходимыми документами; осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента с подготовкой ему соответствующих докладов; обеспечивает в установленном Президентом порядке всяческое ему содействие в реализации всех его полномочий главы государства и гаранта Конституции.

Аппарат Совета Безопасности РФ, являясь самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ и обладая статусом главного управления Президента РФ, имеет своей задачей информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента и возглавляемого им Совета Безопасности по текущим проблемам безопасности, вопросам оценки внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства; выявление источников опасности, а также подготовку аналитических материалов, прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности в обществе и государстве; всестороннее, в том числе и организационно-техническое обеспечение всех сторон и аспектов деятельности Совета Безопасности. При этом необходимо подчеркнуть, что в состав Администрации Президента в качестве ее структурной части входит не сам возглавляемый Президентом Совет Безопасности и его постоянные члены, а именно аппарат Совета Безопасности.

Аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах⁴⁴ также входят в состав Администрации Президента РФ. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим там реализацию конституционных полномочий главы государства. Является федеральным государственным служащим, входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Руководителя Администрации Президента. Заместители полномочного представителя также являются государственными служащими и входят в состав Администрации Президента. Назначение их на должность и освобождение от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарных взысканий осуществляется Руководителем Администрации Президента.

Полномочный представитель Президента в федеральном округе непосредственно подчиняется Президенту и подотчетен ему, но оперативное

⁴⁴См.: Указ Президента РФ от 13.05.2000г. №849 «О полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах» (в ред. от 07.09.2010г. №1099)// Собр. законодательства Рос. Федерации.15.05.2000. №20, ст.2112; 13.09.2010. №37, ст.4643.

руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет Руководитель Администрации Президента РФ.

Непосредственное обеспечение деятельности каждого полномочного представителя Президента в федеральном округе осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента. В состав аппарата полномочного представителя Президента в федеральном округе входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ. Она осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства, реализацией федеральных программ.

Основные задачи полномочного представителя Президента в федеральном округе следующие: организация реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом, и контроля за исполнением актов федеральных органов государственной власти на подведомственной территории; обеспечение реализации кадровой политики Президента и представление ему регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении с соответствующими предложениями.

Осуществление всех возложенных на полномочного представителя Президента в федеральном округе функций обеспечено предоставленными ему широкими полномочиями, в т. ч. правом привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся на территории федерального округа. При этом аппарат полномочного представителя Президента в федеральном округе обеспечивает решение возложенных на него задач и функций.

Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ во взаимодействии с помощниками Президента, в установленном Президентом порядке, координируют работу соответственно в Совете Федерации и Государственной Думе⁴⁵ подразделений Администрации Президента и представителей Правительства; обеспечивают представление интересов Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий в этих представительных (законодательных) органах государственной власти.

Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном Суде

⁴⁵См.: Указ Президента РФ от 22 июня 2004 г. N 792 (ред. от 14.01.2011 №38) «О Полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.06.2004. №26, ст.2651; 24.01.2011. №4, ст.572.

РФ⁴⁶ способствует осуществлению деятельности Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента в Конституционном Суде, участвуя в его заседаниях без специального на то решения Президента.

Помощники Президента РФ в соответствии с Положением об Администрации Президента РФ оказывают содействие Президенту во всех многообразных аспектах осуществления его государственной деятельности: готовят ему предположения со всеми необходимыми аналитическими обоснованиями, справочными, информационными материалами для реализации им своих конституционных полномочий главы государства и планов его работы; участвуют совместно с другими подразделениями Администрации Президента в подготовке официальных встреч, переговоров, визитов, бесед, рабочих поездок Президента, его встреч с представителями граждан, лидерами политических партий и иных общественных объединений; готовят и исполняют любые отдельные поручения Президента РФ, в том числе конфиденциального и личного, доверительного характера. Численность помощников Президента и направления их деятельности определяются самим Президентом.

Советники Президента РФ - это лица, уполномоченные Президентом РФ оказывать ему постоянную помощь в формировании и реализации стратегии общенационального развития и государственной политики в соответствующей сфере деятельности. Советник разрабатывает и вносит на рассмотрение Президента рекомендации и предложения по актуальным направлениям государственной политики; систематически информирует и консультирует Президента по вопросам определенной для него сферы деятельности и регулярно представляет информационно-аналитические материалы; по поручению Президента контролирует ход выполнения некоторых конкретных указов и распоряжений по направлениям своей компетенции; участвует в подготовке ежегодного послания Президента Федеральному Собранию; принимает участие в подготовке докладов и иных материалов для Президента в связи с его официальными выступлениями и заявлениями; осуществляет и некоторые другие функции, связанные с разработкой и обоснованием советов Президенту.

Референты в соответствии с Положением о Референтуре Президента РФ⁴⁷ осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений Президента, аналитических справок и записок, ведут информационно-консультативную работу и исполняют отдельные конкретные поручения Президента. Численность своих референтов и направления их деятельности определяет и

⁴⁶ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 1996 г. N 1791 "Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации" (в ред. от 14 января 2011 г.)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.01.1997. №1, ст.118; 24.01.2011. №4, ст.572.

⁴⁷ См.: Указ Президента РФ от 30.06.2012г. №917 «Об утверждении Положения о Референтуре Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.07.2012. №28, ст.3880.

устанавливает Президент.

Тема 5.2. *Государственные органы исполнительной власти (органы государственного управления): система и компетенция*

§5.2.1. Понятие государственного органа исполнительной власти (государственного управления) и его компетенции

Специфика органов государственного управления, их отличие от всех других государственных организаций заключается в содержании их деятельности, которая по своей сути и содержанию является управленческой исполнительно-распорядительной деятельностью, сущностные особенности последней отражаются в управленческой компетенции этих органов.

Легальное определение понятия **компетенции органа государственной власти как совокупности полномочий органа государственной власти по предметам его ведения** было впервые дано в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁸. Полномочия органа государственной власти — это его права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Основы компетенции органов исполнительной власти и других управляющих субъектов закреплены в Конституции, федеральных законах и законах субъектов Федерации и далее детализируются и конкретизируются в различных нормативных правовых актах — Уставах, Положениях, должностных инструкциях.

Компетенция любого органа исполнительной власти (как, впрочем, и любого другого субъекта управления) как достаточно сложное организационно-юридическое понятие включает в себя **четыре обязательных элемента**: цели и задачи деятельности органа; обеспечивающие решение этих задач функции управления; полномочия или права и обязанности органа в осуществлении закрепленных за ним управленческих функций; организационные и правовые формы и методы деятельности.

Цели и задачи — область должного, очерчивающая в общем плане отрасль, сферу, предмет деятельности органа (управление отраслью или сферой управления, осуществление контрольно-надзорной деятельности, рассмотрение дел об административных правонарушениях и т. д.).

Функции — содержательная характеристика управленческих действий, которые может, должен и обязан осуществлять соответствующий орган для

⁴⁸ Документ утратил силу. См.: федеральный закон от 4 июля 2003 года 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 ред. от 02.05.2012 N 40-ФЗ) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.07. 2003. №27(ч.)), ст.2709; 07.05.2012.№19, ст.2274.

достижения стоящих перед ним целей и задач, чем конкретно он должен заниматься.

Права и обязанности (или полномочия, правомочия) отражают, закрепляют и показывают пределы участия управляющего субъекта в осуществлении той или иной функции управления.

Организационные и правовые формы и методы деятельности как элементы компетенции органа отражают и закрепляют право и обязанность органа осуществлять определенные управленческие действия (разрешать, запрещать, контролировать и т. д.), принимать соответствующие акты управления (постановления, распоряжения, приказы, инструкции и др.), использовать в своей управленческой деятельности определенные методы воздействия (убеждение, принуждение, стимулирование).

Орган государственной исполнительной власти (орган государственного управления) как часть государственного аппарата представляет собой государственную организацию, наделенную управленческой компетенцией и осуществляющую задачи и функции государства посредством исполнительно-распорядительной деятельности.

§5.2.2. Организационно-правовые основы построения системы органов исполнительной государственной власти (государственного управления) и основные звенья ее структуры

Всякая система имеет свое внутреннее строение (структуру), а любая структура неразрывно взаимосвязана с определенной системой, принадлежит ей и характеризует ее. Многозначным понятием «структура органов исполнительной власти» охватываются:

- 1) структура системы органов исполнительной власти в России (всех без исключения органов исполнительной власти в центре и на местах);
- 2) структура системы федеральных органов исполнительной власти;
- 3) структура системы органов исполнительной власти субъектов РФ;
- 4) структура системы местных органов исполнительной власти муниципальных образований;
- 5) организационная структура системы аппарата соответствующих органов исполнительной власти.

Единство и целостность всей системы органов исполнительной власти в стране обеспечиваются тремя факторами: **во-первых**, всеобщими обязательными для всех требованиями — принципами их организации и деятельности — принципами конституционности и верховенства Конституции РФ и федеральных законов; принципами народовластия, федерализма, разделения властей, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина; принципами равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ, взаимного согласования их интересов и некоторые другие принципы, отраженные и закрепленные в Конституции РФ (ст. 2, 5, 10, 71—73, 77 и некоторые другие); **во-вторых**, всеобщим управленческим

характером исполнительно-распорядительной деятельности, органов исполнительной власти, а также различными формами административной соподчиненности (прямая подчиненность, подведомственность, подотчетность, подконтрольность и др.); **в-третьих**, общими началами и едиными установленными в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации правилами организации и деятельности различных видов исполнительных органов (единые наименования, общий порядок формирования, разработки, принятия и отмены правовых актов управления; единые общие правила государственной статистической отчетности, делопроизводства и т. д.).

Если единство и целостность всего аппарата исполнительной власти как системы основаны на общности рассмотренных организационно-правовых свойств составляющих его органов, то разделение последних на части (звенья и его структуры) проводится на основе различий, их компетенции (в объеме, территориальных масштабах деятельности и порядке формирования).

На основе совокупности этих признаков в системе всего аппарата исполнительной власти можно выделить четыре фундаментальных укрупненных структурных звена: федеральный центральный аппарат исполнительной власти (центральных органов государственного управления и их территориальных органов); аппарат исполнительной власти (органов государственного управления) субъектов Федерации; местный аппарат исполнительной власти муниципальных образований (местные органы исполнительной муниципальной власти) и администрация предприятий, социально-культурных учреждений и их объединений, являющаяся органом исполнительной власти этих организаций.

§5.2.3. Структура системы федеральных государственных органов исполнительной власти (высшие, центральные, территориальные органы государственного управления)

Структурными элементами системы федеральных государственных органов исполнительной власти являются Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, а также создаваемые ими территориальные органы исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации и состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров (ст. 110 Конституции). В ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции от 28.12.2010г. №8-ФКЗ)⁴⁹ говорится, что Правительство РФ является высшим коллегиальным органом исполнительной власти, возглавляющим единую систему

⁴⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.12.1997. №51, ст.5712; 03.01.2011, №.1, ст. 1.

исполнительной власти в Российской Федерации. В этом же законе достаточно детально регламентируются порядок формирования Правительства РФ, его полномочия, организация деятельности и взаимоотношения его с Президентом, палатами Федерального Собрания, органами судебной власти, а также с органами государственной власти субъектов РФ.

Председатель Правительства РФ назначается и освобождается от должности Президентом РФ по основаниям и в порядке, предусмотренном в Конституции Российской Федерации.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах,⁵⁰ В настоящее время согласно п.1 Указа Президента от 21 мая 2012г. №636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 25.06.2012г. №881)⁵¹ Председатель Правительства Российской Федерации имеет семь заместителей, в том числе одного Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации

В порядке осуществления общих полномочий Правительство РФ организует реализацию внутренней и внешней государственной политики; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. В Законе «О Правительстве РФ» закреплены конкретные полномочия в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации и иные полномочия. Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

В основе взаимоотношений Правительства РФ с органами государственной власти субъектов Федерации лежит положение о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного с субъектами Федерации ведения федеральные органы

⁵⁰См. ст. 6 Федерального конституционного закона от 29.01.2010 N 1-ФКЗ « О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 01.02.2010, N 5, ст. 458.

⁵¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.05.2012 №22, ст.2752; 02.07.2012. №27, ст.3674.

исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство РФ координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ и осуществляет контроль за их деятельностью по вопросам совместного ведения.

Основные правила организации деятельности Правительства (планирование его заседаний, организация работы его членов, порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов, организация заседаний Правительства и другие вопросы) урегулированы в Регламенте Правительства РФ.⁵²

Всестороннее обеспечение и обслуживание деятельности Правительства возложено на Аппарат Правительства РФ⁵³, который возглавляется Руководителем Аппарата Правительства (члена Правительства), назначаемого и освобождаемого от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Указом Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 22.06.2010г №710)⁵⁴ утверждена структура всей системы федеральных органов исполнительной власти, включающая в себя федеральные министерства, службы, агентства, государственные комитеты (последние были упразднены). Эти органы могут находиться в непосредственном ведении и подчинении Президенту Российской Федерации, Правительству РФ или соответствующему федеральному министерству РФ.

Федеральные министерства являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. При этом под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Министерство

⁵² См. Постановление Правительства от 01.06.2004г. №260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации"(в ред. от 11.08.2012 №816)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.06.2004. №23, ст.2313; 20.08.2012.№34, ст.4736.

⁵³ См. там же.

⁵⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации.15.03.2004. №11, ст.945; 28.06.2010. №26, ст.3331. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 21 мая 2012г. №636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.05.2012 №22, ст.2752; 02.07.2012. №27, ст.3674.

возглавляет входящий в состав Правительства РФ федеральный министр. Осуществляя координацию и контроль деятельности находящихся в ведении министерства федеральных служб и агентств, федеральный министр осуществляет следующие функции: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и агентств, а также отчет об их исполнении; вносит по представлению их руководителей в Правительство РФ проекты положений о соответствующих федеральных службах и агентствах, а также предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда работников этих органов; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенным сферам деятельности министерства и находящегося в его ведении федеральных служб и агентств, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства РФ, во исполнение поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и агентствам и контролирует их исполнение; отменяет противоречащие федеральному законодательству решения федеральных агентств и служб, если федеральным законом не установлен иной порядок отмены; назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб и агентств их заместителей и руководителей территориальных органов федеральных служб и агентств; вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств. Министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Общее предназначение и суть деятельности федерального министерства в том, что оно на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ и законодательством осуществляется исключительно федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Федеральный министр осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов, осуществляя следующие функции: вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда, принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении его бюджета; назначает проверки деятельности этих фондов в устанавливаемых законом случаях.

Федеральная служба (служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в

установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности. При этом под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдаче органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов. Федеральные службы в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных указами Президента РФ, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

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. При этом под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц; под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ; под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров, кадастров.

Федеральные агентства в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Он может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Территориальные органы федеральных министерств, служб и агентств также входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации как элемент ее структуры. Эти органы (к ним относятся, например, Управление ФСБ по Саратовской области, Главное управление МЧС России по Саратовской области, Главное управление МВД России по Саратовской области, Государственная инспекция труда в Саратовской области и т. д.) осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Федерации, — во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производятся соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ. Теми же органами и в том же порядке производится назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов управления.

§5.2.4. Структура системы органов исполнительной власти (государственного управления) субъектов Российской Федерации

Кроме федеральных органов государственного управления в единую систему исполнительной власти Российской Федерации входят также и органы исполнительной власти субъектов РФ (ст. 77 Конституции РФ), что обычно констатируется и в уставах и других законах субъектов Федерации. Система органов государственной власти, и в том числе ее исполнительных органов, в субъектах РФ устанавливается ими же самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77 Конституции РФ).

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с **высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации**, возглавляемым руководителем этого высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

Федерации. При этом конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ, а наименование этой должности устанавливается с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. По сложившейся практике в национальных республиках России они обычно именуются президентами, а в других субъектах РФ — губернаторами или главами администрации субъекта РФ (края, области и т. д.).

В большинстве субъектов РФ (а ими являются края и области) основными структурными звеньями системы исполнительной власти субъекта выступают губернатор (края или области), правительство (края, области), областные и территориальные исполнительные органы государственной власти (края или области).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (президент республики, губернатор или глава администрации края или области) возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Он представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ; обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством этого субъекта РФ; вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта РФ с правом совещательного органа, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством этого субъекта РФ.

§5.2.5. Правовые основы формирования, организационная структура аппарата и штаты государственных органов исполнительной власти (органов государственного управления)

Правовые основы формирования государственных органов исполнительной власти (органов государственного управления), служащие весьма важным элементом характеристики их административно-правового статуса, включают в себя три обязательных элемента: правовые основания, предусмотренные правом условия и порядок создания этих органов.

Правовые основания формирования государственных органов исполнительной власти (органов государственного управления) - это конкретные правовые нормы, предусматривающие, какой именно орган и кем, по чьему волеизъявлению может быть создан. Так, правовым основанием формирования Администрации Президента РФ является п. «и» ст. 83 Конституции РФ, Правительства РФ - ст. 110, 111 Конституции РФ,

правовым основанием формирования всех федеральных министерств и ведомств являются Указы Президента РФ, устанавливающие структуру федеральных органов исполнительной власти (полный и исчерпывающий их перечень), которые издаются им каждый раз при создании очередного нового Правительства, а правовым основанием создания всех органов исполнительной государственной власти в субъектах РФ являются постановления губернатора (главы администрации) об утверждении структуры органов исполнительной власти (их полного исчерпывающего перечня) данного субъекта Федерации и т. д.

Порядок формирования любых государственных органов по своей сущности государственно-распорядительный, и ни один государственный орган не может быть создан без прямого указания в законодательстве о возможности формирования именно этого органа.

Правовые условия формирования государственных органов исполнительной власти — предусмотренные в правовых нормах конкретные условия и обстоятельства, с выполнением или наступлением которых законодательство связывает возможность начать формирование органа в соответствии с уже имеющимся в законодательстве указанием на правомерную возможность его создания (правовое основание формирования данного органа). Это - юридические факты, порождающие административно-правовые отношения по формированию любого конкретного органа исполнительной власти.

Порядок формирования государственных органов как процесс их создания проходит несколько этапов и включает в себя ряд следующих друг за другом стадий: точное установление предмета ведения и наименования органа, определение источников финансирования его содержания, разработка и закрепление в соответствующем Положении об органе его компетенции в объеме всех ее элементов и, наконец, разработка и утверждение организационной структуры аппарата и штатов данного органа.

Компетенцию органа исполнительной власти реализует не только руководитель этого органа, но и весь личный состав его служащих, который разделяется по соответствующим организационным звеньям аппарата органа (структурным подразделениям) и объединяется в них. Совокупность структурных подразделений соответствующего органа исполнительной власти составляет **организационную структуру аппарата** данного органа, отражающую его внутреннее устройство, а **структурное подразделение аппарата органа** — это специализированная часть его аппарата.

В структуре аппарата любого органа исполнительной власти можно выделить пять типовых видов структурных подразделений: 1) руководство; 2) отраслевые структурные подразделения; 3) функциональные структурные подразделения; 4) контрольно-надзорные структурные подразделения, призванные обеспечить законность и дисциплину в деятельности всего аппарата органа исполнительной власти и всей системы подчиненных и подведомственных ему организаций отрасли или сферы государственного управления; 5) вспомогательно-обслуживающие структурные подразделения

аппарата данного органа.

Организационно-правовым средством оформления и юридического закрепления организационной структуры аппарата органов исполнительной власти служат штаты органов управления. Категория «штаты органов исполнительной власти (или органов управления)» включает в себя три взаимосвязанные категории: типовые штаты, штатные контингента и штатные расписания. Типовые штаты представляют собой технико-экономические и организационно-правовые нормативы, в которых устанавливается численное соотношение между производственным и административно-управленческим персоналом в форме коэффициента (например, одна единица административно-управленческого персонала на 10, 15, 20 обучающихся, лечащихся, работающих и т. д. в государственных социально-культурных учреждениях и на предприятиях). Штатные контингента также представляют собой технико-экономические и организационно-правовые нормативы, предусматривающие предельные ассигнования на содержание аппарата управления и его численность по министерству, ведомству, территориальным органам управления и т. д. В соответствии с типовыми штатами и на основе штатных контингентов разрабатываются и утверждаются самими руководителями органов исполнительной власти штатные расписания. Штатное расписание органа исполнительной власти представляет собой утвержденный в установленном порядке руководителем органа исполнительной власти официальный документ, содержащий полный перечень структурных подразделений и должностей в аппарате данного органа, на основе которого устанавливается должностной оклад и назначается определенная сумма денежного содержания каждому из служащих аппарата этого органа. Штатное расписание устанавливается и в любое время пересматривается (переутверждается) руководителем соответствующего органа исполнительной власти по его усмотрению, но с соблюдением существующих типовых штатов (если таковые установлены государством) и в пределах установленных штатных контингентов.

§5.2.6. Система и правовой статус муниципальных органов в конституционной модели местного самоуправления

В Российской Федерации, говорится в ст. 12 Конституции РФ, признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В Конституции РФ местному самоуправлению посвящена специальная глава 8. в ряде норм которой закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а структура органов местного самоуправления определяется населением

самостоятельно.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения. Эти органы могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, но реализация переданных им полномочий подконтрольна государству.

Местное самоуправление в Российской Федерации, согласно ст. 133 Конституции РФ, гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

В самых общих чертах конституционная модель местного самоуправления - одна из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия. Одновременно местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Местное самоуправление представляет собой систему форм организации и деятельности жителей соответствующих территорий с целью самостоятельного и под свою ответственность решения непосредственно или через избираемые и иные органы вопросов местного значения для обеспечения жизнедеятельности населения, проживающего на соответствующей территории муниципального образования, - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория. Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ и другим федеральным законодательством⁵⁵ и законодательством субъектов Федерации.

В систему органов местного самоуправления входят как представительные, так и исполнительные органы местного самоуправления: советы,

⁵⁵ См., например Федеральный закон от 03.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2012 №137-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.10.2003. №40, ст.3822; 30.07.2012. №31, ст.4326.

собрания, комитеты, главы муниципальных образований, администрации. Глава муниципального образования всегда является выборным должностным лицом, олицетворяет собой и реализует представительную муниципальную власть, осуществляет как стратегическое руководство развитием муниципального образования, так и вместе со своим административным аппаратом и через него реализует исполнительную власть в муниципальном образовании, осуществляя весь комплекс функций оперативного управления всеми сторонами жизнедеятельности его населения.

§5.2.7. Взаимоотношения муниципальных образований и их органов с государственными органами исполнительной власти

По действующему законодательству любые муниципальные образования и возглавляющие их органы местного самоуправления в пределах своих законом предоставленных полномочий действуют самостоятельно и не имеют над собой никаких вышестоящих органов. Но это конституционное положение не означает самоустранения государства от государственного руководства многообразными сложными процессами организации и деятельности всех звеньев местного самоуправления в России.

Государство на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации определяет, создает и постоянно совершенствует законодательную базу различных аспектов организации и деятельности всех звеньев системы местного самоуправления, ставя его в определенные рамки, позволяющие упорядочить его. С одной стороны, федеральное и законодательство субъектов Федерации регламентирует и точно перечисляет предметы ведения местного самоуправления, а с другой — устанавливает полномочия органов федеральной и субъектов Федерации государственной власти в области местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут наделяться федеральными и субъектов Федерации законами отдельными государственными полномочиями, реализация которых становится подконтрольной государству. Отдельными государственными полномочиями может наделяться вся система органов местного самоуправления области, либо исполнительные органы местного самоуправления всех муниципальных образований, либо исполнительные органы местного самоуправления конкретного муниципального образования. Органы государственной власти, полномочия которых были переданы органам местного самоуправления, обязаны контролировать их реализацию, и потому они вправе: координировать действия органов местного самоуправления; давать указания органам местного самоуправления по вопросам реализации переданных полномочий, согласовывать решения по вопросам осуществления соответствующих полномочий; назначать уполномоченных для наблюдения за осуществлением переданных полномочий; запрашивать и получать документы и иную информацию по вопросам реализации переданных полномочий; заслушивать отчеты органов местного самоуправления; давать оценку решениям, принимаемым органами местного самоуправления, с

точки зрения законности и целесообразности; отменять (приостанавливать) решения органов местного самоуправления по вопросам переданных полномочий. Споры, возникающие по поводу осуществления контрольных полномочий, разрешаются путем согласительных процедур либо в судебном порядке.

5.2.8. Понятие и виды предприятия, социально-культурного учреждения. Административно-правовой статус предприятий и учреждений

Под **предприятием** по действующему законодательству понимается коммерческая организация, действующая как самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный в установленном законом порядке для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Учреждением признается организация, созданная собственником (учредителем) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. В отличие от предприятий, **учреждения как некоммерческие организации**, во-первых, призваны осуществлять не экономическую (производственно-хозяйственную) деятельность, а различные виды социально-культурной деятельности (образовательной, лечебно-оздоровительной, культурно-зрелищной и т. д.), во-вторых, они не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Будучи некоммерческими организациями, учреждения могут осуществлять и направленную на получение прибыли предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы.

Существует много разновидностей предприятий и учреждений в зависимости от форм собственности и хозяйствующего субъекта, подчиненности, производственно-хозяйственного (социально-культурного) профиля деятельности и некоторых других классификационных оснований.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, создаются по решению уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления. Учредительными документами предприятий и учреждений, основанных на праве хозяйственного ведения, являются их уставы, утверждаемые уполномоченными на то государственными органами или органами местного самоуправления⁵⁶.

Имущественный комплекс унитарных предприятий всегда составляет федеральную собственность, собственность субъектов Федерации или муниципальную собственность (по крайней мере в большей своей части, 50%

⁵⁶См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в редакции от 30 ноября 2011 г. №362) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.12.2002. №48, ст.4746; 05.12.2011. №49(часть 1), ст.7040).

и более), и они находятся в ведении и непосредственном подчинении федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации или муниципальных органов исполнительной власти соответственно, которые и утверждают их уставы.

Акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью составляют сейчас большинство предприятий негосударственных форм собственности или, по крайней мере, с преобладанием таковых. Акционерным обществом признается любая коммерческая организация, уставной капитал которой разделен на определенное число акций. Акционерное общество, участники которого могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров, признается открытым акционерным обществом. Акционерное же общество, акции которого распределяются только среди его учредителей или иного, заранее определенного круга лиц, признается закрытым акционерным обществом. Правовое положение акционерного общества определяется Гражданским кодексом (ст. 96-104) и Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах» (в ред. от 14.06.2012г. №77-ФЗ)⁵⁷, учредительным документом конкретного акционерного общества является его устав, утвержденный учредителями. Специфика правового статуса акционерных обществ работников предприятия отражена и закреплена в специальном Федеральном законе от 19 июля 1998 г. № 115-ФЗ «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)» (в ред. от 21.03.2002г. №31-ФЗ)⁵⁸.

Обществами с ограниченной ответственностью признаются учрежденные одним или несколькими лицами общества, уставной капитал которых разделен на доли, определенные учредительными документами, а правовой статус этой разновидности предприятий индивидуальной и коллективной форм частной собственности регламентируется ГК РФ (ст. 87-94) и Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 06.12.2011г. №405-ФЗ)⁵⁹.

Специфической разновидностью предприятий как коммерческих организаций являются также производственные кооперативы. Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной Деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом или ином участии и объединении его членами

⁵⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 01.01.1996. №1, ст.1; 30.07.2012. №31, ст.4334.

⁵⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.07.1998. №30, ст.3611; 25.03.2002. №12, ст.1093.

⁵⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.02.1998. №7, ст.785; 12.12.1011. №50, ст.7347.

(участниками) имущественных паевых взносов. Законом и учредительными документами производственного кооператива может быть предусмотрено участие в его деятельности юридических лиц. Число членов кооператива не должно быть менее пяти. Учредительным документом производственного кооператива является его устав, утверждаемый общим собранием его членов, а общая правосубъектность определяется нормами ГК РФ (ст. 107—112) и Федеральным законом от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» (в редакции от 30.11.2011 г. №362-ФЗ)⁶⁰.

В настоящее время смешанными разновидностями коммерческих и некоммерческих организаций выступают в последнее время и действующие на основании специальных законов **государственные корпорации, автономные учреждения, саморегулируемые организации.**

В России в настоящее время существует семь госкорпораций: Фонд содействия реформированию ЖКХ, Внешэкономбанк, Агентство по страхованию вкладов, Ростехнологии, Олимпстрой, Росатом, Роснано - и одна госкомпания Автодор, Государственная корпорация (ГК) - организационно-правовая форма некоммерческих организаций в России. ГК признаётся не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Особенностью статуса ГК является слабый контроль со стороны государственных органов, меньшие требования к раскрытию информации о своей деятельности и невозможность банкротства. ГК создается на основании федерального закона.

Имущество, переданное ГК Российской Федерацией, является собственностью ГК, то есть не является государственной собственностью. Тем самым, контроль за собственностью ГК выведен из под надзора Счётной палаты РФ.

ГК не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам ГК, если законом, предусматривающим создание ГК, не предусмотрено иное.

На государственные корпорации не распространяются положения федерального закона от 26.10.2002г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 01.07.2011г. №415-ФЗ)⁶¹. На государственные корпорации не распространяются положения Федерального закона №94-ФЗ. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 20.07.2012г. №122-ФЗ)⁶², что позволяет госкорпорациям проводить конкурсы и аукционы на закупку товаров, работ и услуг в произвольном порядке.

⁶⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.05.1996. №20, ст.2321; 05.12.2011. №50, ст.7347.

⁶¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.10.2002. №43, ст.4190; 12.12.2011. №50, ст.7357.

⁶² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 25.07.2005. №30(ч.1), ст. 3105; 23.07.2012. №30, ст.4173.

Контроль за деятельностью ГК осуществляется Правительством РФ на основе ежегодного представления корпорацией годового отчета, аудиторского заключения по ведению бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, а также заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности и иных документов корпорации. Любые другие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность корпораций. ГК не обязана публиковать указанную отчетность.

Особенности правового статуса госкорпорации, в том числе порядок назначения руководителя, устанавливаются законом, предусматривающим создание государственной корпорации (согласно большинству такого рода законов руководитель ГК назначается Президентом РФ).

Деятельность саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, для взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления регулируется Федеральным законом от 01.12.2007г. №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ)⁶³. В этом Законе отражены особенности приобретения, прекращения статуса саморегулируемых организаций, правового положения саморегулируемых организаций, деятельности саморегулируемых организаций, порядка приема в члены саморегулируемой организации и прекращения членства в саморегулируемой организации, порядка осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения саморегулируемыми организациями мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов, а также порядка осуществления государственного надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями, объединяющими субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов, требований законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность указанных субъектов, и законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях могут устанавливаться федеральными законами. В то же время действие настоящего Федерального закона не распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных

⁶³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.12.2007. №49, ст.6076; 25.06.2012. №26, ст.3446.

кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

Согласно ст. 2 Закона саморегулированием является самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Саморегулирование осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации. Согласно Закону саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида, при условии ее соответствия всем установленным настоящим Федеральным законом требованиям (например, объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное; наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации; обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в соответствии со статьей 13 настоящего Федерального закона.

По Федеральному закону «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006г. №174-ФЗ (в ред. от 06.11.2011г. №291-ФЗ)⁶⁴ автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по

⁶⁴См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.11.2006. №45, ст.4626; 07.11.2011. №45, ст.6321.

работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Административно-правовой статус всех видов предприятий и учреждений включает в себя совокупность всех их прав и обязанностей, реализуемых ими в управленческих административно-правовых отношениях, которые складываются, прежде всего, во взаимоотношениях предприятий и учреждений с государственными и муниципальными органами исполнительной власти.

Административно-правовые отношения опосредуют процесс принятия управленческих решений о создании, реорганизации, ликвидации предприятий и учреждений, определении предмета и целей их деятельности, соответствующей целям государства или общественного самоуправления; отношения в связи и по поводу утверждения уставов предприятий и учреждений исполнительными органами власти и местного самоуправления, а также ведения учета, государственного кадастра зарегистрированных и действующих предприятий и учреждений — юридических лиц; отношения по заключению исполнительными органами государственной и муниципальной власти различного рода административных соглашений и договоров с подведомственными предприятиями и учреждениями, выдаче им государственных и муниципальных заказов на производство определенной продукции, выполнение работ или оказание услуг; отношения, связанные с государственной регистрацией и лицензированием осуществляемой предприятиями и учреждениями деятельности; отношения по согласованию предложений по распоряжению государственным и муниципальным имуществом и реализации иных решений в соответствии с полномочиями собственника; многочисленные отношения, порождаемые осуществлением государственного контроля и надзора за соблюдением всеми предприятиями и учреждениями установленных правил хозяйствования, осуществления ими различных видов деятельности и многих других правил охраны государственного, общественного порядка и общественной безопасности во всех ее разновидностях. Все эти взаимоотношения, складывающиеся между органами исполнительной власти и подведомственными им в отраслевом, функциональном или территориальном отношении унитарными предприятиями и учреждениями, составляют основы содержательной характеристики их административно-правового статуса.

*§5.2.9. Органы внутреннего управления предприятием (учреждением),
порядок их формирования и основы взаимоотношений со своими
учредителями и работниками*

Органы внутреннего управления предприятиями и учреждениями в

процессе и в результате своей руководящей деятельности также вступают во многих случаях в организационные административно-правовые корпоративные отношения с подчиненными им работниками в порядке осуществления внутреннего локального административно-правового регулирования на основе норм действующего законодательства и устава конкретного предприятия (учреждения).

Управление федеральными государственными (казенными) предприятиями и учреждениями осуществляется директором, действующим на принципах единоначалия. Он назначается на должность и освобождается от должности уполномоченным Правительством РФ органом, подотчетен назначившему его органу и несет персональную ответственность за все свои действия и результаты производственно-хозяйственной деятельности предприятия. Аналогично положение и с директорами (руководителями) государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений. Каждый из них подотчетен назначившему его органу и учредителю и несет персональную ответственность за результаты деятельности возглавляемого предприятия (учреждения).

Внутреннее управление акционерными обществами характеризуется спецификой, определяемой иной формой собственности. Собственник имущества осуществляет свои права по управлению предприятием непосредственно либо через уполномоченные им органы. При этом собственник или уполномоченные им органы могут полностью или частично делегировать эти права высшему органу управления предприятием (совету, правлению и др.), предусмотренному его уставом.

Система администрации предприятия включает в себя как его центральную администрацию, так и администрацию его внутренних производственных структур (отделений, филиалов, производств, цехов и так далее до мастеров производственных участков включительно). Структурными звеньями системы администрации являются отраслевые и функциональные структуры — управления, службы, отделы, сектора и прочее, возглавляемые соответствующими руководителями (начальниками). В структуре администрации предприятия принято выделять линейную и функциональную администрацию.

К **линейной администрации** относятся все заместители генерального директора, руководители производственных структурных подразделений (отделений, филиалов, цехов и т. д.) и руководители отраслевых структурных подразделений (службы главного механика, энергетика, маркетинга, диспетчерские службы и др.), имеющих в своем непосредственном прямом подчинении определенные группы работников и наделенных в отношении их распорядительными полномочиями.

К **функциональной администрации** относятся работники функциональных структурных подразделений (бухгалтерия, планово-финансовые подразделения, отделы кадров и др.), не имеющих в своем административном подчинении каких-либо работников и не наделенных распорядительными полномочиями.

Контрольные вопросы

1. Является ли Президент главой исполнительной власти?
2. Какими органами исполнительной власти Президент руководит непосредственно, а какими посредством Правительства?
3. В чём выражаются функции Президента в сфере формирования исполнительной власти?
4. Каковы полномочия Президента на региональном уровне исполнительной власти?
5. Является ли Администрация Президента государственным органом власти? Назовите структурные подразделения Администрации Президента РФ и охарактеризуйте их основные функции.
6. Приведите формулировку определения понятия государственного органа исполнительной власти
7. Какова структура компетенции государственного органа исполнительной власти?
8. Назовите основные части системы органов исполнительной власти и конституционные принципы её построения.
9. Назовите правовые основы формирования органов исполнительной власти
10. Что понимается под организационной структурой аппарата и штатами органов исполнительной власти?
11. Каково предназначение в системе муниципальных органов отводится административным органам муниципальных образований: исполнительному и контрольному?
12. Дайте определение понятие предприятия.
13. Какие виды предприятий (коммерческих организаций) существуют?
14. Охарактеризуйте структуру административно-правового статуса предприятий, общие требования к предприятиям в сфере административного права.
15. Дайте определение понятия социально-культурное учреждение (некоммерческая организация).
16. Назовите виды учреждений.
17. Охарактеризуйте структуру административно-правового статуса учреждений, общие требования к учреждениям в сфере административного права.
18. Каков порядок формирования органов внутреннего управления предприятием (учреждением)?

Раздел 6. Административно-правовой статус государственных и негосударственных служащих. Правовые основы организации государственной службы.

В результате изучения раздела 6 студент должен

знать принципы государственной службы; основные нормативно-правовые акты, содержащие правовые основы осуществления различных видов государственной службы;

уметь давать общую характеристику института государственной службы на основе анализа Федерального закона «О системе государственной службы в РФ»; выявлять и анализировать социально значимые проблемы в правовом регулировании государственной службы; определять содержание элементов правового статуса государственного служащего;

владеть навыками применения норм законодательства о порядке приема на государственную службу, ее прохождения и прекращения; участия в разработке и проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, закрепляющих статус государственных служащих; юридической консультации граждан по вопросам деятельности органов государственной власти.

Тема 6.1 *Служба как специфический вид социально-трудовой деятельности. Характерные признаки служащего Виды службы и служащих по действующему законодательству.*

Каждая социальная категория граждан - рабочий, крестьянин, пенсионер, служащий, инвалид - имеет свой строго определенный законодательством правовой статус, основанный на едином для всех правовом статусе гражданина.

Рабочий, крестьянин в процессе своего труда воздействуют на объекты природы в ее первозданном виде (шахтер, рыбак, землепашец и др.) или на уже подвергшиеся воздействию предшествующим трудом человека природные объекты — машины, механизмы, сооружения и т. д. (токари, слесари, механизаторы, строители и др.). Здесь, отношения рабочего, крестьянина с объектами и предметами их труда регулируются технологическими нормами и технико-экономическими нормативами, поэтому **рабочий в процессе своего труда своими действиями не порождает каких-либо юридических последствий для других лиц, может создавать их только для себя, да и то лишь по поводу своего труда** (его оплаты, соблюдения или, наоборот, нарушения установленных технологических норм и технико-экономических нормативов, добросовестности к выполнению трудовых обязанностей и т. д.), но это уже область трудового правового регулирования, сходного как для рабочих, так и для служащих. **Служащий же в процессе своего труда воздействует на человека, точнее, на сознание человека и его поведение** (лечит, учит, воспитывает, администрирует и т. д.), поэтому процесс труда служащего регулируется не только профессионально-тех-

нологическими правилами, но и нормами социальных взаимоотношений, многие из которых есть правовые нормы. Наличие правовых отношений в самом процессе **труда служащего** является характерной особенностью и обязательным элементом всей его трудовой деятельности. Статус служащего обязывает его вступать в социальные, в т. ч. правовые, отношения с теми субъектами, которым он служит или которых обслуживает.

Таким образом, статус любого служащего характеризуется тем, что он призван и должен служить человеку, обществу, государству, имея объектом своего трудового воздействия человека, его сознание, а в процессе своего труда вступает в правовые отношения, своими служебными действиями создает и вызывает юридические последствия для других лиц, с которыми он взаимодействует⁶⁵. Отношения же служащего по поводу его труда (оплаты, предоставления отпуска, создания необходимых условий труда и т. д.) принципиальных отличий от аналогичных отношений у рабочего не имеют, относятся к области трудовых отношений служащего и регулируются нормами трудового, а не административного права.

Существует несколько видов службы: государственная и муниципальная служба, гражданская служба в общественных организациях, на предприятиях и в социально-культурных учреждениях, частная служба по различным видам обслуживания физических и юридических лиц, причем в каждом из этих видов службы по различным классификационным основаниям можно выделить много их разновидностей. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2010г. №410-ФЗ)⁶⁶ выделяет три главных вида государственной службы:

государственная гражданская служба—это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Общей правовой основой организации и функционирования данной службы является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011г. №395-ФЗ)⁶⁷, имеет ряд своих разновидностей по сферам, отраслям и видам государственной деятельности;

государственная военная служба - профессиональная служебная деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах

⁶⁵ См., подробнее: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М.: Юристъ, 2000. - 290 с.

⁶⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06.2003. №22, ст.2063; 03.01.2001.№1, ст.31.

⁶⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации.02.08.2004. №31, ст.3215;12.12.2011, №50, ст.7337.

Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания;

государственная правоохранительная служба - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, его борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Государственная служба субъектов Российской Федерации регулируется законодательством субъектов РФ. В Саратовской области, например, действует Закон Саратовской области от 02.02. 2005 г. N 15-ЗСО «О государственной гражданской службе Саратовской области» с изм. на 28.08.2012г.)⁶⁸, который по образцу и подобию федерального закона о службе регламентирует все вопросы организации и функционирования государственной службы в масштабах и территориальных пределах Саратовской области как субъекта Федерации.

Муниципальная служба, все основные стороны организации и деятельности которой регулируются в общем виде Федеральным законом от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 21.11.2011г. №329)⁶⁹, а более детально — в развивающем его законодательстве субъектов Российской Федерации.

Общественная служба в различного рода общественных объединениях (в политических партиях и движениях, в профсоюзах, в профессиональных, творческих и иных общественных объединениях) регламентируется прежде всего их уставами и, частично, федеральным и субъектов Федерации законодательством (порядок представления общественных служащих к государственным наградам, применение мер правовой ответственности и ряд других вопросов).

Гражданская служба в государственных унитарных предприятиях и социально-культурных учреждениях также регламентируется их уставами и, в значительной мере, нормативно-правовыми актами федеральных и субъектов Федерации органов исполнительной власти, которые выступают учредителями этих организаций и утверждают их уставы.

Частная служба по различным видам обслуживания физических и юридических лиц нормативно-правовым регулированием охвачена лишь частично в отношении некоторых ее разновидностей. Частная детективная и охранная служба регламентируется Законом РФ от 11.03. 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»

⁶⁸ См.: Газета «Неделя области» от 09.02.2005г.

⁶⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.03.2007. №10, ст.1152; 28.11.2011. №48, ст.6730.

(в ред. от 03.12.2011г. №389)⁷⁰. Деятельность адвокатов по обслуживанию частных интересов конкретных физических и юридических лиц регулируется Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в ред. от 21.11.2011г. №326-ФЗ)⁷¹, а государственная деятельность частных нотариусов в самом общем плане и весьма неполно регулируется в Основах законодательства РФ о нотариате от 11.02.1993г. №4462-1 (в ред. от 29.06.2012г. №96-ФЗ).⁷²

Тема 6.2. Государственная служба как организационно-правовая категория, элемент государственной организации и правовой институт. Понятие государственной и муниципальной службы и служащего.

Государственная служба как социальная и государственно-правовая категория представляет собой сложное общественное явление. Ее необходимо рассматривать как организационный и правовой институт. Как организационный институт она тесно связана с организацией государственной деятельности и является ее элементом. Государственная служба как организационный институт продолжает и завершает всю государственную организацию, как важнейший элемент и атрибут государства она не может быть сведена лишь к характеристике профессиональной служебной деятельности различных категорий государственных служащих.

В содержание организационно-правового института государственной службы входят три взаимосвязанных элемента: 1) организация деятельности личного состава государственных органов, его служащих (учреждение должности в структуре государственного аппарата, определение круга обязанностей и полномочий по каждой должности, порядка замещения этой должности и т. д. Причем все это должно быть выполнено государством еще до того, как служащий займет свое служебное место и начнет свою профессиональную деятельность по осуществлению определенных государственных функций и полномочий); 2) сама служебная профессиональная деятельность личного состава государственных органов (его служащих), в процессе и в результате которой реализуется компетенция соответствующего государственного органа; 3) правовое регулирование этой служебной профессиональной деятельности государственных служащих (указание и закрепление в соответствующих нормативно-правовых актах задач, функций и полномочий, организационных и правовых форм и методов деятельности каждого государственного служащего).

⁷⁰ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 23.04.1992, №17, ст.888; Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.12.2011. №49(ч.5), ст. 7067.

⁷¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.06.2002. №23, ст.2102; 28.11.2011. №48, ст.6727.

⁷² См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 11.03.1993. №10, ст.357; Собр. законодательства Рос. Федерации, 02.07.2012. №27, ст.3587.

В ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба определена как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. Аналогично в ст. 2 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная служба - это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Государственные и муниципальные служащие по действующему законодательству - граждане России, осуществляющие профессиональную служебную деятельность (исполняющие профессиональные обязанности) по занимаемым должностям государственной или муниципальной службы и получающие за это денежное содержание (вознаграждение, довольствие) из бюджета соответствующего уровня. Занятие какой-либо государственной должности государственной службы или муниципальной должности муниципальной службы является обязательным и определяющим признаком понятия, соответственно, государственного или муниципального служащего.

Современное законодательство о службе не дает легального общего определения понятия должности, поэтому необходимо уяснить организационно-юридическую сущностную характеристику понятия должности как государственно-правового установления, в котором: 1) должность - это первичная ячейка структуры аппарата любого государственного или муниципального органа, предусмотренная действующим законодательством и штатно-организационными нормативами; 2) за каждой должностью закреплена часть компетенции соответствующего государственного или муниципального органа с точным установлением компетенционных должностных обязанностей и полномочий лица, замещающего эту должность; 3) профессионально-квалификационные характеристики и требования, предъявляемые государством к лицу ее замещающему или претендующему на занятие этой должности, четко закреплены за каждой должностью.

Все должности государственной службы подразделяются на: должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;

воинские должности; должности правоохранительной службы.

Необходимо различать и четко разграничивать понятия «государственная должность» и «должность государственной службы».

Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации—должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, а должности федеральной и субъектов Федерации государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ или законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ соответственно. Государственные должности занимают, например, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, губернаторы и другие лица, поименованные в специальном Реестре государственных должностей. Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования.

Тема 6.3. Классификация служащих по сферам и видам государственной деятельности и функционально-должностным признакам и полномочиям. Категории и группы должностей государственной и муниципальной службы. Должностные лица.

По роду своей профессиональной работы и сферам деятельности все служащие делятся по сферам экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности.

По видам государственной деятельности все федеральные государственные служащие в Реестре государственных должностей государственной службы разделены по соответствующим органам государственной власти, специализированным на осуществлении различных видов государственной деятельности: служащие представительных (законодательных) органов государственной власти - Федерального Собрания (Совета Федерации, Государственной Думы) РФ, служащие общегосударственной контрольно-надзорной власти (Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, Прокуратуры РФ, Уполномоченного по правам человека РФ), служащие органов государственной судебной власти (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и федеральных судов общей юрисдикции, Высшего Арбитражного Суда и федеральных территориальных арбитражных судов), служащие органов государственной исполнительной власти (Правительства РФ, министерств и других центральных органов исполнительной власти, а также их территориальных органов). Аналогично по видам государственной деятельности классифицируются и государственные

служащие субъектов РФ.

По функционально-должностным признакам и полномочиям, отражающим роль каждого служащего в осуществлении функций органа, в котором они состоят на службе, они делятся на три большие группы: руководящий состав (руководители), основной состав (специалисты) и вспомогательно-обслуживающий персонал.

Все лица, замещающие должности государственной службы всех ее разновидностей, нанимаются государством через представителя нанимателя - руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы. Подразделяются они на следующие четыре категории:

- 1) руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- 2) помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- 3) специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
- 4) обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Далее, должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие пять групп: 1) *высшие*; 2) *главные*; 3) *ведущие*; 4) *старшие*; 5) *младшие* должности государственной гражданской службы. При этом должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей государственной гражданской службы.

Для отдельных видов государственной службы в соответствии с

федеральным законом вводятся другие виды квалификационных разрядов: воинские звания, иные специальные звания для работников правоохранительных органов, дипломатические ранги и т. д. Присвоение квалификационных разрядов действительных государственных советников РФ, государственных советников РФ (и соответствующих этому уровню других видов квалификационных разрядов) производится Президентом РФ.

Государственные должности в субъектах РФ также подразделяются на аналогичные по наименованию категории и классификационные группы государственных должностей.

Муниципальные должности в органах местного самоуправления также делятся на несколько категорий и классификационных групп, но по несколько иным критериям и основаниям, чем государственные должности:

выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

муниципальные должности муниципальной службы, замещаемые путем заключения трудовых договоров.

Особую и специфическую категорию служащих составляют **должностные лица**. Общим для всех отраслей права элементом характеристики понятия должностного лица можно считать наличие у него организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных полномочий. Но при этом в административном праве термин и понятие «должностное лицо»⁷³ многозначны и относятся к нескольким видовым категориям служащих.

В служебно-дисциплинарных административно-правовых отношениях, связанных с применением к служащим мер поощрения и ответственности за служебные проступки, должностным лицом выступает не непосредственный начальник, а тот руководитель, который наделен правом назначения этого служащего на должность и увольнения. Начальников и руководителей у служащего может быть несколько, а должностное лицо, пользующееся правом применения мер поощрения и дисциплинарной ответственности, одно - тот руководитель, который наделен не просто какими-то распорядительными полномочиями, а полномочиями принимать на

⁷³ В примечании к статье 2.4. Кодекса РФ об административных правонарушениях дается определение должностного лица, «под которым в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации».

соответствующую должность и освобождают от должности.

Во внеслужебных отношениях с гражданами должностным лицом может выступать наделенный публичной властью (т. е. правом отдавать указания, обязательные к исполнению, лицам, не состоящим в его служебном подчинении лицам - гражданам) представитель государственной или муниципальной власти (сотрудник полиции, военнослужащий внутренних войск при исполнении служебных обязанностей по охране общественного порядка, оперативные работники некоторых правоохранительных органов и др.).

Должностные лица многочисленных государственных контрольно-инспекционных органов (государственных инспекций), пользующихся правом применения мер административного предупреждения, пресечения и административных взысканий, тоже составляют особую и специфичную группу государственных служащих — должностных лиц, исчерпывающий перечень которых дан в КоАП РФ.

Тема 6.4. Правовые основы организации государственной службы.

6.4.1 Поступление на службу и способы замещения должностей на государственной и муниципальной службе

Проблема поступления на службу включает в себя следующий комплекс вопросов: правовые основания поступления на службу, правовые условия и порядок — сам процесс поступления на службу, включая способы замещения должностей на государственной и муниципальной службе.

Правовые основания поступления на службу — это те конкретные нормы, которые предусматривают саму возможность гражданина поступить на государственную или муниципальную службу и получить статус государственного или муниципального служащего соответственно. Общим правовым основанием поступления на службу являются ст. 32 Конституции РФ и конкретные статьи упоминаемых ранее федеральных законов о службе, предусматривающие право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также Реестры федеральных государственных должностей государственной службы, государственных должностей государственной службы субъектов Федерации и муниципальных должностей муниципальной службы, в которых дается исчерпывающий перечень соответствующих должностей, подлежащих замещению гражданами. **Правовые условия поступления на службу** - это конкретные, предусмотренные законодательством обстоятельства, условия и требования к лицу, претендующему на занятие определенной должности: обстоятельства, препятствующие поступлению на государственную и муниципальную службу; профессиональные, квалификационные и иные (социально-психологические, характерологические и другие специфические для отдельных видов службы)

требования, а также установленные законодательством определенные возрастные ограничения поступления на службу по некоторым конкретным должностям. Все они в совокупности выражают и закрепляют основы кадровой политики государства.

Порядок поступления на службу - это процесс поступления, процедура замещения должностей на государственной, муниципальной и других видах службы с последующим кадровым оформлением приема служащего на работу по соответствующей должности.

В настоящее время применяются четыре организационно-правовых способа замещения должностей на государственной и муниципальной службе: зачисление, назначение, выборы и конкурс.

Зачисление на службу по личной инициативе и заявлению кандидата на должность применяется для замещения внекатегорийных должностей вспомогательно-обслуживающего персонала, не относящихся к государственным и муниципальным должностям, но предусмотренных штатным расписанием в целях технического обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов (технические секретари, лаборанты, специалисты по компьютерному обслуживанию, архивариусы, курьеры и др.), а также для замещения младших муниципальных должностей.

Назначение как способ замещения должностей на государственной и муниципальной службе охватывает многие высшие, главные, ведущие, старшие и некоторые младшие государственные и муниципальные должности государстве иной и муниципальной службы соответственно.

Конкурс на замещение вакантной государственной или муниципальной должности государственной или муниципальной службы обеспечивает право граждан на равный доступ соответственно к государственной и (или) муниципальной службе. Конкурс проводится среди граждан, подавших заявление на участие в нем, причем государственные и муниципальные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения. По действующему законодательству в конкурсном порядке замещаются вакантные старшие, ведущие, главные и высшие государственные должности федеральной и государственной службы субъектов Федерации, а также высшие, главные и старшие муниципальные должности муниципальной службы.

В конкурсе претенденты на занятие соответствующей должности сами заявляют о своем желании посостязаться, а конкурсная комиссия и администрация органа оценивают их документальные, профессиональные, личностные данные и на этой объективной основе отдают предпочтение одному из них с использованием различных методик оценки.

Выборы как способ замещения государственных и муниципальных должностей применяются достаточно широко. Через выборы замещаются государственные должности Президента РФ, глав администраций субъектов РФ (Президенты республик в составе Российской Федерации, Губернаторы краев и областей), Председателя Государственной Думы и краевой

(областной) думы, а также должности председателей комитетов всех государственных органов представительной (законодательной) власти. Еще более широко выборность применяется в системе местного самоуправления (выбираемые непосредственно населением должностные лица и должностные лица, избранные представительными органами).

Характерный признак выборности как способа замещения любых, где бы то ни было, должностей - то, что избираемое лицо выдвигается из числа тех, кто избирает (население, депутатский корпус и т. д.). Отсюда вытекает то, что в своей последующей деятельности избранное лицо полностью подотчетно тем, кто его избрал, ответственно перед ними, поскольку они всегда могут его отозвать.

6.4.2. Прохождение службы и аттестация государственных и муниципальных служащих

Процесс прохождения службы включает в себя реализацию служебных должностных прав и обязанностей, периодическую аттестацию, а также возможное применение к служащему мер поощрения и ответственности за должностные проступки вплоть до увольнения со службы. По своему содержанию и характеру все права и обязанности служащего можно разделить на три группы: общие, особенные и специальные.

Общие для всех государственных и муниципальных служащих права и обязанности закреплены в Конституции РФ, федеральных законах о различных видах государственной службы, а также в соответствующих аналогичных законах субъектов РФ, в уставах муниципальных образований и других нормативных правовых актах государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Всякий государственный или муниципальный служащий имеет **право** на следующие действия (процедуры): ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности; получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; продвижение по службе, переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет соответствующего бюджета, а также участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантных должностей государственной и муниципальной службы; ознакомление со всеми материалами своего личного дела, проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов; внесение предложений по совершенствованию государственной или муниципальной службы в любые инстанции; обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с его государственной или муниципальной службой соответственно, и др.

При осуществлении своих служебных полномочий каждый

государственный и муниципальный служащий **обязан:** обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации; инициативно и добросовестно исполнять свои должностные обязанности; обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих органов и должностных лиц, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; своевременно рассматривать в пределах своих должностных полномочий и обязанностей обращения граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним в установленном порядке законные решения; соблюдать установленные в государственном или муниципальном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной документацией; хранить государственную и иную охраняемую законом служебную тайну; постоянно поддерживать необходимый уровень квалификации, достаточный для исполнения своих служебных должностных обязанностей.

В качестве своеобразных гражданских обязанностей служащих можно рассматривать и установленные законом ограничения, связанные с государственной и муниципальной службой.

Все вышеперечисленные права и обязанности являются общими, потому что, во-первых, распространяются на всех без исключения государственных и муниципальных служащих, независимо от конкретного вида государственной деятельности, отрасли и сферы государственного управления или местного самоуправления; во-вторых, закреплены они в нормативных правовых актах общего надотраслевого масштаба и характера (Конституция РФ, конституции или уставы (основные законы) субъектов РФ, уставы муниципальных образований, общие федеральные и законы субъектов Федерации о государственной и муниципальной службе). Особенности права и обязанности государственных и муниципальных служащих отражают и закрепляют видовую специфику различных сфер государственной деятельности (служащие судебных, прокурорских органов, представительных органов законодательной власти, исполнительной власти и т. д.).

Специальные права и обязанности государственных и муниципальных служащих отражают специфику служебной деятельности отдельных категорий служащих: право иметь и применять при определенных обстоятельствах оружие и специальные средства, право на специальную охрану, предоставление некоторым должностным лицам определенных административно-юрисдикционных полномочий и т. д. Специальные права и обязанности отдельным категориям служащих предоставляются, как правило, федеральными законами и некоторыми иными нормативными правовыми актами отраслевого масштаба и характера действия, например, законами о внутренних войсках, о полиции и др.

Законная, инициативная и целесообразная реализация общих, особенных и специальных прав и обязанностей государственных и муниципальных служащих есть основа содержательной характеристики процесса прохождения ими службы. При этом важным элементом прохождения службы является аттестация служащих.

Аттестация государственных и муниципальных служащих проводится не реже одного раза в четыре года (и не чаще одного раза в два года) для определения уровня профессиональной подготовки служащего и соответствия его занимаемой должности, а также для решения вопроса о присвоении ему более высокого квалификационного разряда, что может служить правовым основанием и условием продвижения его по службе. Порядок и условия проведения аттестации государственных и муниципальных служащих устанавливаются федеральным и законодательством субъектов Федерации.

Аттестация служащих государственных и муниципальных органов призвана способствовать совершенствованию деятельности этих органов по подбору, повышению квалификации и расстановке кадров государственных и муниципальных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и соответствия занимаемой должности, а также решению вопроса о присвоении служащему очередного квалификационного разряда (классного чина, специального звания, дипломатического ранга и т. д.). Аттестации подлежат федеральные и государственные служащие субъектов Федерации, замещающие в государственных органах младшие, старшие, ведущие, главные и высшие государственные должности, а также муниципальные служащие, замещающие младшие, старшие, главные и высшие муниципальные должности. Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)", в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

В результате аттестации служащему дается одна из следующих оценок: соответствует замещаемой должности; соответствует замещаемой должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности; не соответствует замещаемой должности. Аттестационная комиссия по результатам аттестации вправе внести на рассмотрение руководителя органа мотивированные рекомендации о повышении служащего в должности, присвоении ему очередного квалификационного разряда, об изменении надбавки за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы), о включении в резерв на выдвижение на вышестоящую должность.

Результаты аттестации служащего, оформленные надлежащим образом, представляются руководителю органа, который с учетом их принимает решение: о повышении служащего в должности; о присвоении служащему в установленном порядке очередного квалификационного разряда; об изменении служащему надбавки за особые условия службы; о включении служащего в резерв на выдвижение на вышестоящую должность.

В случае признания служащего не соответствующим замещаемой должности он направляется на повышение квалификации или переподготовку либо с его согласия переводится на другую должность.

6.4.3. Управление реализацией государственной кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы

Вопросы организации государственной и муниципальной службы — это прежде всего разработка и реализация кадровой политики на федеральном, субъектов Федерации и муниципальном уровнях по подбору и расстановке кадров, призванные обеспечить эффективность и слаженность работы всех государственных и муниципальных органов. Подбор и расстановка кадров по различным должностям на государственной и муниципальной службе осуществляется по профессионально-деловым качествам (образовательный уровень и профессиональная подготовка, специальные знания и практический опыт, необходимые для успешного выполнения всего комплекса должностных полномочий) и социально-личностным качествам (умение работать с командой единомышленников, выдержка и самообладание, организаторские способности и умение располагать к себе людей, воля, целеустремленность и некоторые другие личностно-психологические и характерологические качества).

Разработка предложений по государственной кадровой политике возложена на Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, а ее формирование и реализация — на специальные государственные органы⁷⁴.

Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров является самостоятельным органом в составе Администрации Президента РФ. Основными задачами Управления являются участие в обеспечении реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по решению кадровых вопросов и полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы Российской Федерации (далее - государственная служба); подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам реализации государственной политики в области противодействия коррупции в органах государственной власти и иных государственных органах, урегулирования конфликта интересов, реформирования и развития государственной службы, а также по вопросам кадровой политики; содействие Президенту Российской Федерации в пределах своих полномочий в определении основных направлений кадровой политики, реформирования и развития государственной службы, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов

⁷⁴ См., например, Указ Президента РФ 14.02. 2012 г. N 183 «Об утверждении состава Комиссии при Президенте РФ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РФ» (в ред. от 16.07.2012 N 1000)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 20.02.2012, N 8, ст. 988; 23.07.2012, N 30, ст. 4253.

государственной власти по этим вопросам и другие вопросы.

Управление государственной службы и кадров аппарата исполнительной власти субъекта Федерации разрабатывает планы мероприятий по формированию кадрового резерва и организации работы с ними в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Кадровая служба любого государственного или муниципального органа обеспечивает проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций и испытаний при замещении соответствующих должностей; оформляет все решения государственных и муниципальных органов, связанных с прохождением службы, ведет личные дела служащих; консультирует и информирует служащих по затрагивающим их интересы кадровым вопросам; организует переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации служащих.

6.4.4. Меры поощрения и стимулирования деятельности государственных и муниципальных служащих

За успешное и добросовестное исполнение государственными и муниципальными служащими своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности к ним применяются различные виды поощрений и стимулирования, основания, условия и порядок применения которых устанавливаются федеральным и законодательством субъектов Федерации.

Государственные награды Российской Федерации — высшая форма поощрения граждан (и любых служащих в том числе) 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. В соответствии с Положением о государственных наградах Российской Федерации (Указ Президента РФ от 07.09.2010г. №1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы РФ» (в ред. от 03.05.2012г. №573))⁷⁵ государственными наградами Российской Федерации являются: звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации. Ходатайства о награждении государственными наградами возбуждаются в коллективах предприятий, учреждений, организаций любых форм собственности, а также органами местного самоуправления.

Для проведения общественной оценки материалов о награждении государственными наградами и обеспечения объективного подхода к поощрению при Президенте РФ действует специальная Комиссия по государственным наградам.

Для поощрения служащих за высокое профессиональное мастерство

⁷⁵См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.09.2010. №37, ст.4643; 07.05.2012. №19, ст.2326.

установлены многочисленные почетные звания Российской Федерации, например, «Заслуженный юрист Российской Федерации», «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» и многие другие.

Политика применения всех мер поощрения государственных и муниципальных служащих направлена в целом на то, чтобы поощрять служащего за конкретные достижения и высокие показатели, а не просто за хорошую работу.

6.4.5. Ответственность служащих за служебные проступки. Дисциплинарная ответственность служащих за служебные (должностные) проступки и ее виды

Существует два аспекта ответственности как социальной категории: **позитивный**, когда ответственность рассматривается в качестве внутреннего регулятора поведения личности в связи с долгом, обязанностью (ответственность служащего человека перед самим собой, своей собственной совестью), и **негативным** (ретроспективный), когда ответственность рассматривается под углом зрения отрицательной оценки содеянного со стороны населения, коллектива, общества и государства, как реакция общества на нарушение его интересов и установленных правил, как применение санкций за нарушение существующих правовых норм. Это юридическая ответственность личности перед обществом и государством, потому что всякое общество ограждает себя от всевозможных посягательств с помощью ответственности. Юридическая ответственность как один из видов социальной ответственности выражается в осуждении противоправного поведения лица со стороны общества и государства, заключающегося в причинении виновному лицу отрицательных последствий материального или морального характера, в применении санкций за правонарушения.

Дисциплинарная ответственность служащих наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок). Дисциплинарная ответственность служащих применяется в рамках их служебных взаимоотношений вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом и дифференцируется на несколько разновидностей по государственным и муниципальным должностям и видам государственной деятельности (отраслевым разновидностям службы).

Лица, занимающие государственные должности, а также выборные муниципальные должности (депутата, члена выборного муниципального органа, выборного должностного лица местного самоуправления), не являются государственными или муниципальными служащими, и обязательное предварительное условие привлечения их к любым вышеперечисленным видам юридической ответственности—отрешение этих лиц от

занимаемых ими должностей и получение тем самым общественного согласия на привлечение к юридической ответственности. Для этого законами предусмотрены соответствующие юридические формы: импичмент (отрешение от должности) Президента РФ; выражение недоверия Правительству, освобождение от должностей указами Президента РФ федеральных министров, постановлениями палат Федерального Собрания— Генерального прокурора. Председателя Счетной палаты и других; решение квалификационной коллегии судей о приостановлении полномочий судьи или даче согласия на привлечение судьи к юридической ответственности; согласие представительного органа власти на привлечение депутата к ответственности, досрочное прекращение полномочий главы администрации муниципального образования местным референдумом.

Лица же, замещающие государственные должности государственной службы, а также не являющиеся выборными муниципальные должности муниципальной службы и любые другие служебные должности в гражданских и общественных учреждениях, могут привлекаться к одному из трех видов дисциплинарной ответственности: дисциплинарная ответственность по специальным дисциплинарным уставам и положениям, дисциплинарная ответственность в порядке подчиненности и дисциплинарная ответственность по правилам внутреннего трудового распорядка.

Дисциплинарная ответственность служащих по специальным уставам и положениям (уставная ответственность) предусмотрена для служащих тех отраслей и сфер государственной деятельности, где действуют такие уставы и положения. Этот вид дисциплинарной ответственности распространяется, например, на военнослужащих, служащих МВД, таможенных органов, органов и учреждений прокуратуры, на работников железнодорожного транспорта, морского флота и ряда других отраслей и сфер государственной деятельности.

Ответственность по дисциплинарным уставам и положениям (уставная ответственность) считается наиболее строгим видом дисциплинарной ответственности служащих, потому что, во-первых, здесь нередко предусматривается возможность привлечения к дисциплинарной ответственности за совершенные за пределами службы, позорящие и дискредитирующие публичную власть, аморальные и административные проступки; во-вторых, предусматриваются некоторые специфические меры дисциплинарных взысканий, например, лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»; в-третьих, за грубое нарушение должностных обязанностей возможно в качестве меры дисциплинарного взыскания увольнение не только из конкретного учреждения, но и из системы данной отрасли (из органов прокуратуры, МВД, таможенных органов и т. д.).

Дисциплинарная ответственность служащих в порядке подчиненности распространяется на всех государственных и муниципальных служащих, а также на не являющихся государственными или муниципальными

служащими руководителей и некоторых должностных лиц государственных и негосударственных организаций и учреждений.

Действующее федеральное и законодательство субъектов Федерации о государственной и муниципальной службе предусматривает, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным либо муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на него могут налагаться назначившим его на должность органом или руководителем одно из следующих дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности, увольнение с государственной гражданской службы по строго установленным законом основаниям.

Совершивший должностной проступок государственный служащий может быть временно (не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится распоряжением принимавшего его на службу руководителя.

Дисциплинарная ответственность служащих по правилам внутреннего трудового распорядка распространяется на всех других лиц, работающих в государственных органах или органах местного самоуправления в целях технического обеспечения их деятельности, но не являющихся государственными или муниципальными служащими, а также на работников всех социально-культурных и иных учреждений и организаций любых форм собственности, не являющихся органами государственной власти или местного самоуправления.

Этот вид дисциплинарной ответственности выступает как средство обеспечения трудовой дисциплины указанной категории служащих, соблюдения ими трудового распорядка на предприятиях, в учреждениях, организациях, который определяется Правилами внутреннего трудового распорядка, утверждаемыми в соответствии со ст. 190 Трудового кодекса РФ (ТК РФ) работодателем с учетом мнения представительного органа работников организации.

Порядок или процедура дисциплинарного производства едины для всех групп и категорий служащих. Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности любого служащего служит дисциплинарный проступок, т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей службы и (или) трудовой дисциплины.

Для привлечения любого служащего к дисциплинарной ответственности требуется обязательное письменное его объяснение о причинах и обстоятельствах допущенного им нарушения должностных служебных обязанностей и предписаний. При этом при наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение привлекаемого к дисциплинарной ответственности служащего.

По действующему законодательству дисциплинарное взыскание применяется непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни служащего или пребывания его в отпуске. При этом в любых случаях взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — не позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу (ст. 193 ТК РФ).

6.4.6. Основания и порядок прекращения служебных полномочий (увольнение со службы)

Законодательство предусматривает два рода оснований (фактов, имеющих юридическое значение) оставления должности, т. е. прекращения служебных полномочий. Одни исходят от самого служащего, порождаются его волей и желанием: увольнение по собственному желанию, выход на пенсию, поступление на учебу, призыв на военную службу и другие основания, предусмотренные ТК РФ.

Помимо оснований, предусмотренных законодательством о труде, увольнение государственного и муниципального служащего может быть осуществлено по инициативе государственного или муниципального органа в следующих случаях: 1) достижения им предельного возраста, установленного для замещения государственной либо муниципальной должности государственной или муниципальной службы соответственно; 2) прекращение гражданства Российской Федерации; 3) несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для государственного либо муниципального служащего действующим законодательством; 4) разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну; 5) в случае выявления предусмотренных законом обстоятельств, препятствующих поступлению на государственную или муниципальную службу и нахождению на ней (ограниченная дееспособность, наличие судебного решения о запрещении занимать определенные должности и т. д.).

При прекращении государственной либо муниципальной службы в связи с выходом на пенсию служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд.

Контрольные вопросы

1. Приведите определение понятия служба.
2. Назовите характерные признаки служащего.
3. Назовите виды службы и служащих по действующему законодательству.
4. Приведите определение понятий: государственная служба,

муниципальная служба, государственный служащий, муниципальный служащий, государственная гражданская служба и государственный гражданский служащий.

5. Назовите категории и группы должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

6. Назовите основные разновидности государственных служащих

7. Дайте легальное и доктринальное определение понятию должностного лица. Сравните их.

8. Назовите способы замещения должностей на государственной и муниципальной службе.

9. Какие ограничения существуют при приёме на должности государственной гражданской службы?

10. Назовите сроки и охарактеризуйте порядок аттестации государственных и муниципальных служащих.

11. Какие меры поощрения и стимулирования деятельности государственных и муниципальных служащих Вы знаете?

12. Назовите виды, основания, общий порядок реализации дисциплинарной ответственности государственных служащих за служебные (должностные) проступки.

13. Назовите основания и порядок прекращения служебных полномочий.

Раздел 7. Понятие административного принуждения, его виды и соотношение с административной ответственностью.

В результате изучения раздела 7 студент должен **понимать** сущность административно-правовой природы применяемых мер принуждения; особенности административного принуждения; содержание основных положений действующего административного законодательства, юридических фактов как необходимых предпосылок административно-правовых отношений, их субъектного состава, объектов и содержания, мер административного принуждения;

уметь разграничивать виды и меры административного

принуждения; раскрывать сущность и особенности нормативных правовых норм, устанавливающих административную ответственность; давать толкование норм и квалифицированные консультации по вопросам российского административного законодательства;

владеть навыками применения норм административного принуждения и норм административной ответственности; применения нормы административного права и иных отраслей права, устанавливающих ответственность за правонарушения; юридической консультации граждан по вопросам, связанным с применением мер административного принуждения и административной ответственности; навыками реализации административного законодательства, его толкования и применения в точном соответствии с законом.

Тема 7.1. Понятие административного принуждения, его виды и особенность.

Административное принуждение как специфический метод охраны и защиты действующего в стране конституционного правопорядка имеет ряд характерных отличительных признаков. По основаниям применения административное принуждение делится на принуждение в форме привлечения к административной ответственности за совершенные правонарушения и объективное принуждение при отсутствии правонарушения, применяемое в силу общественной и государственной необходимости либо в общественно полезных и объективно необходимых контрольно-профилактических целях.

Все разновидности административного принуждения применяются различными органами исполнительной власти и их должностными лицами в условиях и в порядке внеслужебного подчинения, и этим административное принуждение отличается от служебно-дисциплинарного принуждения, связанного с применением различных и разнообразных мер дисциплинарной ответственности.

По своему содержанию и непосредственной цели их применения все предусмотренные ныне действующим законодательством меры административного принуждения можно разделить на пять видов: 1) административно-предупредительные меры, применяемые для общественных и государственных нужд в силу сложившихся особых условий и обстоятельств (к административно-предупредительным мерам, применяемым в силу государственной и общественной необходимости, относятся, например, реквизиция, карантин, резервация, установление режима запретных зон и закрытых территорий, различные ограничения и запрещения на осуществление определенных действий (по проведению демонстраций, уличных шествий и т. д.). Непосредственной целью осуществления уполномоченными на то органами исполнительной власти перечисленных и подобных им административно-предупредительных мер

является государственная и общественная необходимость преодоления каких-то мешающих нормальной жизнедеятельности общества особых экстраординарных обстоятельств); 2) административные меры контрольно-предупредительного характера (к административным мерам контрольно-предупредительного характера относятся, например, обязательная государственная регистрация (оружия, транспортных средств, уставов общественных объединений и т. д.), все меры разрешительной системы, лицензирование различных видов производственно-хозяйственной и предпринимательской деятельности, квотирование экспорта и импорта определенного вида товаров и продукции, досмотры транспортных средств, ручной клади и багажа пассажиров авиационного транспорта и др.); 3) меры административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (обе эти группы мер административного принуждения применяются при отсутствии правонарушений и, следовательно, к законопослушным гражданам и организациям, поэтому требуется особая осторожность, четкость и обходительность органов и должностных лиц государственной исполнительной власти с теми субъектами, к которым применяются эти меры).

К мерам административного пресечения правонарушений и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относятся, например, прекращение работ и приостановление деятельности отдельных предприятий и организаций или их частей, применение специальных средств, оружия и физической силы работниками МВД, ФСБ, полиции и других силовых структур, меры административного надзора за некоторыми лицами, оцепление (блокирование) отдельных участков местности, домов, дворов и некоторые другие аналогичные по своему назначению меры, а также перечисленные в ст. 27.1 КоАП РФ⁷⁶ меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: Статья 27.1. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

1) доставление (ст. 27.2); 2) административное задержание (ст. 27.3 — 27.5); 3) протокол об административном задержании (ст. 27.4); 4) личный досмотр, досмотр вещей, транспортного средства, находящихся при физическом лице, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.7— 27.9);

4) изъятие вещей и документов (ст. 27.10—27.11); 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12); 6) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 -27.13.1); 7) арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14); арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст.27.14.1); 8) привод (ст. 27.15); 9) привод (ст. 27.15); 10) временный запрет деятельности (ст.

⁷⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001г. №195-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г. №141-ФЗ)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.01.2002. №1 (ч.1), ст.1; 30.07.2012. №31, ст.4330.

27.16); 11) залог за арестованное судно (ст.27.18); 12) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст.27.19). Непосредственной целью применения всех мер административного пресечения и обеспечения производства по делам об административном правонарушении является предотвращение вредных последствий уже совершенного правонарушения или же пресечение в самом зародыше начинающегося правонарушения, недопущение его развития и превращения в более серьезное и тяжкое по своему содержанию и последствиям правонарушение; административно-восстановительные меры; меры административных наказаний, применяемых за совершение административных правонарушений (к административно-восстановительным мерам относятся: возмещение причиненного административным правонарушением материального ущерба, не превышающего половины минимального размера оплаты труда; снос самовольно возведенных строений и сооружений по решению муниципальных органов исполнительной власти; административное выселение с санкции прокурора лиц из самоуправно занятых ими жилых помещений).

Непосредственной целью применения любых административно-восстановительных мер является полное восстановление за счет виновного статус-кво (положения, существовавшего до правонарушения) по решению полномочных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Административные наказания, исчерпывающий перечень которых дается в ст. 3.2 КоАП РФ, принципиально отличаются от всех рассмотренных выше групп (видов) мер административного принуждения тем, что применяются они как санкции за совершение конкретного административного проступка.

Тема 7.2. Административная ответственность: понятие, структура, субъекты

§7.2.1. Понятие и структура административной ответственности.

Административная ответственность - это предусмотренная законодательством правовая ответственность за совершенное административное правонарушение, связанная с применением административных наказаний (санкций). Как основная форма и наиболее распространенный вид административного принуждения она имеет свои цели и определенное предназначение в общей системе правовой ответственности.

Задачами законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) являются: во-первых, охрана прав и свобод человека и гражданина; здоровья граждан; санитарно-эпидемиологического благополучия населения; окружающей среды; установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности; собственности; во-вторых, защита личности,

общественной нравственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений; в-третьих, предупреждение административных правонарушений. Этот перечень объектов охраны и защиты возможно рассматривать в качестве общих родовых объектов посягательств со стороны субъектов административных правонарушений.

Следует четко разграничивать понятия «установление» и «применение» административной ответственности, а равно и всех других мер административного принуждения. Установление административной ответственности - издание предусматривающих ее законов. Формой установления административной ответственности выступают только федеральные и субъектов Российской Федерации законы, в которых сформулированы составы конкретных административных правонарушений и установлены административные санкции за их нарушение. Предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административной ответственности определяются в соответствии со ст. 71-73 Конституции РФ и ст. 1.3 КоАП РФ. Формой применения административной ответственности являются, принимаемые уполномоченными на то государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами, индивидуальные (административные) правовые акты применения, установленных законодательством административных санкций к конкретным физическим и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение.

Применение административной ответственности - это привлечение виновных в совершении административных правонарушений физических и юридических лиц к административной ответственности, применение к ним предусмотренных законом административных наказаний судьями, государственными органами и их должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях (гл. 23 КоАП РФ, ст. 23.1-23.61).

В КоАП РФ закреплены всеобщие обязательные требования, то есть принципы привлечения к административной ответственности: принцип равенства всех перед законом (ст. 1.4); презумпция невиновности (ст. 1.5); обеспечение законности при применении мер административного принуждения (ст. 1.6).

Структура административной ответственности (как и всех других видов правовой ответственности) включает в себя следующие элементы: основание административной ответственности (юридическое, фактическое и процессуальное); правовые условия привлечения к административной ответственности, а также условия, исключающие ее; субъекты административной ответственности; санкции (административные наказания), которые всегда и везде выступают абсолютным элементом той или иной разновидности правовой ответственности, ибо по характеру санкции определяется и вид правовой ответственности.

*§7.2.2. Основания и условия административной ответственности.
Административное правонарушение: понятие, признаки, состав.*

Существуют три тесно взаимосвязанных основания административной ответственности: юридическое, фактическое и процессуальное основания. Отсутствие любого из них исключает саму постановку вопроса о привлечении того или иного субъекта к административной ответственности.

Юридическое основание административной ответственности - это предусмотренность ее за конкретные правонарушения в действующем законодательстве. Фактическим основанием административной ответственности служит конкретное в полном составе составляющих его элементов административное правонарушение, совершенное соответствующим субъектом. Процессуальным основанием административной ответственности является составленный уполномоченным на то должностным лицом органов государственной исполнительной власти протокол об административном правонарушении, совершенном данным субъектом.

Административным правонарушением как фактическим основанием административной ответственности признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (п. 1 ст. 2.1 КоАП РФ). Оно характеризуется следующими обязательными признаками: во-первых, любое административное правонарушение - это деяние, то есть объективно выраженное действие или бездействие; во-вторых, это деяние, посягающее на любой из перечисленных в ст. 1.2 КоАП РФ общих родовых объектов посягательств; в-третьих, административным правонарушением признается лишь виновное деяние, и отсутствие вины в действиях (бездействии) физических и юридических лиц полностью исключает возможность квалификации их поведения в качестве административного правонарушения. При этом юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых законом предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (п. 2 ст. 2.1 КоАП РФ); в-четвертых, это деяние противоправное, за совершение которого действующим законодательством предусмотрена административная ответственность.

Содержащее все признаки административного правонарушения деяние может быть фактическим основанием административной ответственности лишь тогда, когда оно находится в полном соответствии с условиями привлечения к административной ответственности (или исключаящими ее). Условиями привлечения к административной ответственности (или исключаящими ее) является наличие или соответственно отсутствие следующих обстоятельств:

умышленной или неосторожной вины (ст. 2.2 КоАП РФ), возраста, по достижении которого наступает административная ответственность (ст. 2.3 КоАП РФ), давностные сроки привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ), состояние крайней необходимости (ст. 2.7), невменяемость правонарушителя (ст. 2.8 КоАП РФ), смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства (ст. 4.2, 4.3 КоАП РФ), а по некоторым составам административных правонарушений также причинная связь между противоправным действием и наступившими последствиями.

Признаваемое административным правонарушением действие (бездействие) по своей объективной стороне является антиобщественным вредоносным деянием, дезорганизирующим систему общественных отношений, но, в отличие от преступления, оно не рассматривается государством в качестве общественно опасного деяния. При этом граница между антиобщественной вредоносностью административного правонарушения и общественной опасностью преступления устанавливается при формулировании составов административных правонарушений законодателем (а не правоприменителем), причем зачастую достаточно точно и четко. Мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных частями второй, третьей и четвертой статьи 158, частями второй и третьей статьи 159 и частями второй и третьей статьи 160 Уголовного кодекса Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа в размере до пятикратной стоимости похищенного имущества, но не менее одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей (ст. 7.27 КоАП РФ).

Под составом административного правонарушения понимается установленная законодателем совокупность признаков, при наличии которых соответствующее деяние считается административным правонарушением. Состав любого административного правонарушения включает в себя четыре обязательных элемента его характеристики: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона административного правонарушения.

Объект административного правонарушения - те общественные отношения, на которые посягает соответствующее деяние (действие или бездействие). В науке административного права принято выделять и различать общие родовые, видовые и непосредственные объекты административных правонарушений, каждый из которых соотносится с предыдущим как часть с целым. Десять общих родовых объектов административных правонарушений, как уже указывалось, перечислены в ст. 1.2 КоАП РФ. Видовые объекты сформулированы в главах особенной части КоАП РФ, которые составлены с учетом двух критериев: одна часть составов административных правонарушений сгруппирована в них в зависимости от содержания подвергающихся посягательствам общественных отношений, а другая — обозначением области, отрасли или сферы государственного управления. Непо-

средственные же объекты посягательства представлены в соответствующих конкретных статьях особенной части КоАП РФ.

Объективная сторона административного правонарушения представляет собой систему признаков, характеризующих содержательную сторону соответствующего деяния: направленность действия (бездействия), его вредоносные последствия и причинную связь между ними (в материальных составах), время, способ, орудия, средства, обстановку совершения административного правонарушения.

Субъектом административного правонарушения выступает физическое или юридическое лицо, его совершившее. Но элементом состава административного проступка является не сам правонарушитель, а характеризующие его административную правосубъектность признаки (возрастные, должностные, профессиональные и другие).

Понятие субъекта административного правонарушения не равнозначно понятию субъекта административной ответственности. Субъектами любого действия (бездействия) всегда являются какие-то конкретные физические лица, тогда как субъектами административной ответственности могут быть и организации (юридические лица).

Субъективная сторона характеризует вину правонарушителя, а иногда также мотив и цель деяния. Вина может быть умышленной и неосторожной.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если совершившее его лицо сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично. А совершенным по неосторожности признается такое административное правонарушение, где совершившее его лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение, либо не предвидело наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ст. 2.2 КоАП РФ).

§7.2.3. Субъекты административной ответственности

Субъектами административной ответственности чаще всего выступают субъекты административного проступка, т. е. совершившие административное правонарушение физические лица и привлекаемые за это к административной ответственности.

Личность правонарушителя индивидуальна, и все ее компоненты так или иначе накладывают свой отпечаток на правонарушение, но лишь некоторая незначительная их часть учитывается при правовой оценке содеянного. Оцениваются лишь юридически значимые признаки личности правонарушителя, которые принято разделять на две группы: во-первых, входящие в состав административного проступка конструктивные признаки, включенные законодателем в состав административного проступка и подлежащие обязательной оценке органом или должностным лицом

административной юрисдикции при квалификации совершенного деяния; во-вторых, особые свойства субъекта административной ответственности, подлежащие обязательному учету при определении формы, вида и размера наказания. Поэтому среди физических лиц в науке административного права принято выделять общих, особых (особенных) и специальных субъектов административной ответственности.

Граждане России, лица без гражданства и иностранцы (не являющиеся дипломатами) относятся к категории общих субъектов административной ответственности, которая наступает в отношении вменяемых лиц с 16-летнего возраста. Это общие основные, входящие в состав любого административного проступка, признаки гражданина как субъекта административной ответственности. Предусмотренные же соответствующими составами административных правонарушений дополнительные особые и специальные признаки этих физических лиц переводят их в категории особых (особенных) и специальных субъектов административной ответственности. Их несколько.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие административные правонарушения на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, предусмотренные ч. 2 ст. 8.16, ст. 8.17-8.20, ч. 2 ст. 19.4 КоАП РФ, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вопрос же об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с ее федеральными законами и международными договорами и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, решается в соответствии с нормами международного права (ст. 2.6 КоАП РФ).

Несовершеннолетние от 16 до 18-летнего возраста привлекаются к административной ответственности с некоторыми особенностями в соответствии с ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ. 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 оно может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. При совершении же ими серьезных, прямо перечисленных в КоАП РФ относительно немногочисленных административных правонарушений (мелкое хулиганство, стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах, злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции и некоторые другие), они подлежат административной ответственности и на общих основаниях, но опять же с определенными изъятиями: во-первых, и по этим составам административных правонарушений дела могут (а по всем остальным - должны) передаваться на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые могут применять меры

воздействия, предусмотренные Положением об этих комиссиях; во-вторых, к ним не применяется административный арест в качестве меры административного наказания.

Военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, также относятся к категории особых субъектов административной ответственности. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ они, как правило, не подлежат административной ответственности, а за совершенные ими административные правонарушения привлекаются к дисциплинарной ответственности как за позорящие проступки в соответствии с дисциплинарными уставами. Административной ответственности на общих основаниях они подлежат лишь за некоторые прямо указанные в законе административные правонарушения, связанные исключительно с реализацией их гражданской правосубъектности (нарушение правил охоты, рыбной ловли, водительских правил движения по улицам и дорогам, таможенных и некоторых других правил, исчерпывающий перечень которых содержится в ст. 2.5 КоАП РФ). Но и за эти административные правонарушения к военнослужащим и приравненным к ним лицам не может применяться в качестве меры административного наказания административный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также и административный штраф.

Должностные лица также выступают в качестве особых субъектов административной ответственности. В соответствии с примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ под должностным лицом как особым субъектом административной ответственности следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или 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.

Должностное лицо подлежит административной ответственности и в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Особенностями административной ответственности должностных лиц как особых ее субъектов является то, что, во-первых, фактическим основанием

административной ответственности должностных лиц является административно-дисциплинарное правонарушение, отличающееся от обычного административного проступка определенной спецификой; во-вторых, в целом и даже в пределах одного и того же административного проступка законодательство устанавливает для должностных лиц более строгие административные взыскания, чем для граждан; в-третьих, к должностным лицам могут применяться специфические административные наказания, в частности, дисквалификация.

Кроме перечисленных разновидностей физических лиц как особых субъектов административной ответственности, имеются и специальные субъекты административной ответственности — продавцы, водители, капитаны морских и речных судов и другие, которые по своему статусу, с одной стороны, не являются должностными лицами, а с другой — не относятся законодательством и к обычным гражданам. К ним могут применяться специальные административные наказания (санкции), не применяемые к другим гражданам и должностным лицам, например, лишение специального права (ст. 3.8 КоАП РФ), административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранцев и апатридов (ст. 3.10 КоАП РФ).

Организации как субъекты административной ответственности тоже нужно рассматривать в ряду особых субъектов. Выступая субъектами административной ответственности (но не субъектами административного проступка), организации в установленном законом порядке и случаях отвечают за противоправную деятельность своих членов и здесь понятие субъекта ответственности расходится с понятием субъекта административного правонарушения.

Административная ответственность юридических лиц предусмотрена ст. 2.10 КоАП РФ, согласно которой юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями особенной части КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В административном порядке в качестве административных наказаний к организациям могут быть применены: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Могут применяться также и некоторые другие административные меры, например, различные экономические санкции (лишение налоговых и некоторых иных финансовых льгот, лицензий, установленных ранее квот и т. д.), не являющиеся административными наказаниями.

Тема 7.3. Административные наказания (санкции). Производство по делам об административной ответственности (понятие и стадии)

§7.3.1. Административные наказания: понятие, система, виды.

Административные наказания являются установленной государством мерой ответственности за уже совершенные административные правонарушения и применяются в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ). В статье 3.2 КоАП РФ дается исчерпывающий перечень конкретных видов административных наказаний, которые могут применяться к совершившим те или иные административные правонарушения физическим и юридическим лицам:

1) предупреждение (ст.3.4.); 2) административный штраф (ст.3.5); 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст.3.7); 4) лишение специального права (ст.3.8); 5) административный арест (ст.3.9); 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст.3.10); 7) дисквалификация (ст.3.11); 8) административное приостановление деятельности (ст.3.12); 9) обязательные работы (ст.3.13). В отношении юридического лица могут применяться первые четыре вида административных наказаний.

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний, а остальные — в качестве, как основного, так и дополнительного административного наказания. За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание.

Данная система административных наказаний включает в себя весьма различные по своему характеру, содержанию и правовым последствиям меры административного воздействия на правонарушителей, что позволяет при назначении конкретного наказания всесторонне учитывать как совершенный проступок, личность правонарушителя, так и любые другие юридически значимые условия и обстоятельства совершенного административного правонарушения.

Предупреждение как мера административного наказания в соответствии со ст. 3.4 КоАП РФ выносится в письменной форме и выражается в официальном порицании физического или юридического лица. Устно высказанное правонарушителю предупреждение является мерой воспитательного воздействия и своеобразной формой освобождения его от административной ответственности за содеянное.

Как наиболее мягкая мера административного наказания, предупреждение применяется за совершенные впервые относительно общественно менее вредные административные правонарушения.

Административный штраф представляет собой денежное взыскание, налагаемое за административные правонарушения в случаях и пределах, предусмотренных законодательством, и выражается в рублях и

устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 14.1.2 настоящего Кодекса, - пятидесяти тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2, 20.18, частью 4 статьи 20.25 настоящего Кодекса, - трехсот тысяч рублей; для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 14.1.2 настоящего Кодекса, - ста тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, частями 1 - 4 статьи 20.2, статьями 20.2.2, 20.18 настоящего Кодекса, - шестисот тысяч рублей; для юридических лиц - одного миллиона рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 настоящего Кодекса, - пяти миллионов рублей, или может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

5) начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также

гражданско-правового договора бюджетного учреждения при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд бюджетного учреждения (далее также - контракты на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков или контракты);

б) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком.

Размер административного штрафа не может быть менее ста рублей.

Суммы административных штрафов подлежат зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения в соответствии со ст. 3.7 КоАП РФ представляет собой принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей.

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения: подлежащих в соответствии с федеральным законодательством возвращению их законному собственнику; изъятых из оборота либо находящихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Лишение специального права ((права управления транспортными средствами, права охоты, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему), применяется в соответствии со ст. 3.8 КоАП РФ на срок не менее одного месяца и не более трех лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. Лишение специального права назначается судьей.

Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, а лишение специального права в виде права управления средствами транспорта не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления ими в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления этим лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Административный арест устанавливается и применяется в соответствии

со ст. 3.9 КоАП РФ лишь в исключительных случаях за отдельные виды наиболее серьезных административных правонарушений (мелкое хулиганство, злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции, стрельба в населенных пунктах и некоторые другие) и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам первой и второй групп. Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до тридцати суток. Административный арест назначается судьей.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через государственную границу России за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — соответствующими должностными лицами.

Дисквалификация в соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к лицам, занимающимся частной практикой, к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - многофункциональный центр), работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством

Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, либо к тренерам, специалистам по спортивной медицине или иным специалистам в области физической культуры и спорта, занимающим должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административное приостановление деятельности как мера административного наказания предусмотрено статьей 3.12 КоАП РФ заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности.

Административное приостановление деятельности назначается судьей на срок до девяноста суток только в случаях, предусмотренных статьями особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. На основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, судья может досрочно прекратить исполнение этого административного наказания, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Обязательные работы (ст.3.13) заключаются в выполнении физическим

лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей и устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

§7.3.2. Производство по делам об административной ответственности (понятие и стадии)

Производство по делам об административной ответственности является одним из институтов административно-процессуального права, который включает в себя административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок (процесс) применения мер административного принуждения к субъектам, совершившим административные правонарушения. Производству по делам об административных правонарушениях посвящен специальный четвертый раздел Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (гл. 24—30).

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (ст. 24.1 КоАП РФ). Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению за небольшими исключениями (охраняемая законом тайна, защита чести и достоинства граждан, обеспечения их безопасности). Решение о закрытом рассмотрении дела выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, в виде определения.

Статья 24.5 КоАП РФ дает исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении: отсутствие события, состава административного правонарушения, действия в состоянии крайней необходимости, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности, смерть правонарушителя и некоторые другие (всего восемь обстоятельств).

В гл. 25 КоАП РФ (ст. 25.1-25.14) определен административно-процессуальный статус всех возможных участников производства по делам об административных правонарушениях: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

потерпевший; законные представители физического и юридического лица; защитник (помощь правонарушителю) и представитель (помощь потерпевшему); свидетель; понятой; специалист; эксперт; переводчик; прокурор.

Отдельная глава 26 КоАП РФ посвящена предмету доказывания, видам доказательств и их оценке. При этом особо подчеркивается, что оценка доказательств должна основываться на всестороннем, полном и объективном исследовании всей их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Весь процесс производства по делам об административной ответственности имеет несколько процедурных стадий. Под стадией производства по делам об административной ответственности понимается комплекс следующих в строгой последовательности друг за другом взаимосвязанных административно-исполнительских действий, необходимых и достаточных для принятия по делу определенного юридически значимого акта (решения).

Вся процедура производства по делам об административной ответственности включает в себя четыре стадии, которым в КоАП РФ специально посвящены отдельные главы: возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28); рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 29); пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30); исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (разд. 5, гл. 31, 32). Основу содержательной характеристики каждой из этих стадий составляют три главных элемента: основания и условия выполнения каждой стадии; субъекты и участники проведения данной стадии; конкретное содержание, указывающее, что конкретно должно быть выполнено на каждой данной стадии, из каких решений и действий она складывается.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются: 1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; 2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; 3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; 4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо

другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи; 5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента: 1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения; 2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ; 3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; 4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования; 5) оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ). Ряд дел об административных правонарушениях определенной категории возбуждается постановлением прокурора (ст. 28.4 КоАП РФ).

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений рассмотревшим эти материалы должностным лицом выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

О совершении административного правонарушения составляется протокол, обязательные реквизиты которого и требования к его оформлению закреплены в ст. 28.2 КоАП РФ, а исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, дается в ст. 28.3 КоАП РФ (перечень содержит наименования около 90 субъектов). Протокол направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать данную категорию дел об административных правонарушениях на основании ст. 23.1—23.61 КоАП РФ.

В случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, законодательства об акционерных обществах, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах, законодательства о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства о противодействии коррупции, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, законодательства о

физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, миграционного законодательства, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, об охране здоровья граждан, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области налогов и сборов, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, в области охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, промышленной безопасности, дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится *административное расследование* на основании ст. 28.7 КоАП РФ.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором—в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, этот срок может быть продлен вышестоящим должностным лицом не более чем на один месяц, а по делам о нарушении таможенных правил — начальником вышестоящего таможенного органа на срок до шести месяцев, а также решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, - на срок до шести месяцев. По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении. Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы: 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом; 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие предусмотренные законодательством протоколы, а также правильно ли

оформлены иные материалы дела; 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; 6) имеются ли ходатайства и отводы (ст. 29.1 КоАП РФ).

Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела или в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела (ст.29.6).

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

Положения статьи 29.6 применяются к правоотношениям, возникшим в связи с проведением выборов и референдумов, назначенных после дня вступления в силу указанного Федерального закона.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52, 5.56, 5.58 настоящего Кодекса, рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания.

В случае если, за совершение административного правонарушения может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, то дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном

правонарушении и других материалов дела, а в случае поступления ходатайств от участников производства по делу либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения может быть продлен мотивированным определением судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию,- не позднее 48 часов с момента его задержания. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении установлен и подробно регламентирован статьей 29.7 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются по месту их совершения или по месту жительства нарушителя (по его ходатайству), по месту учета транспортного средства при лишении прав на управление транспортным средством, а при проведении административного расследования - по месту нахождения органа, проводящего административное расследование.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление (о назначении административного наказания или, в установленных законом случаях, о прекращении производства по делу об административном правонарушении) либо определение (о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с федеральным законодательством, а также о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица).

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела, а его копия вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического или юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в трехдневный срок со дня вынесения этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий, которые подлежат обязательному рассмотрению адресатом в течение месяца со дня его получения с сообщением о принятых мерах.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по жалобам и протестам прокурора достаточно четко регламентируется статьями главы 30 (ст. 30.1-20.11) КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано наказанным правонарушителем, потерпевшим, законными представителями физического или юридического лица, защитниками и представителями: 1) вынесенное судьей - в вышестоящий суд; 2) вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; 3) вынесенный должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; вынесенные иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, - в районный суд по месту рассмотрения дела. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или частным предпринимателем, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления и государственной пошлиной не облагается. Порядок подачи этих жалоб регламентируется ст. 30.2 КоАП РФ.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судьбе, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста либо административного выдворения подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. А постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

Не вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в порядке и сроки, установленные законом.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть опротестованы прокурорами субъектов Российской Федерации и их заместителями. Генеральным прокурором Российской

Федерации и его заместителями.

Вступившие в законную силу постановления об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать также председатели верховных судов субъектов Российской Федерации и их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители. Такие постановления могут быть пересмотрены в порядке надзора также и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях специально регламентируется отдельным пятым разделом КоАП РФ, который включает в себя не только общие положения (гл. 31, ст. 31.1-31.11 КоАП РФ), но и нормы о порядке исполнения всех отдельных видов административных наказаний (гл. 32, ст. 32.1 - 32.11 КоАП РФ).

Постановление по делу об административном правонарушении с момента его вступления в законную силу обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

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 штрафа на месте административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца, а с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания своим определением, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста, а в случаях: 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное; 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим; 4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания; 5) отмены постановления судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в

течение года со дня его вступления в законную силу. При этом течение срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые может быть обращено административное взыскание. А в случае отсрочки или приостановления постановления о назначении административного наказания течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления. В случае же рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности продлевается на срок рассрочки.

Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний имеет свои особенности.

Постановление о назначении административного наказания в виде *предупреждения* исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, путем вручения или направления копии постановления.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или рассрочки. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении 30-дневного срока, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение трех суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о его неуплате судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении, либо уполномоченное лицо коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Протокол об административном правонарушении, в отношении лица, не уплатившего административный штраф по делу об административном правонарушении, рассмотренному судьей, составляет судебный пристав-исполнитель.

Постановления судьи *о лишении специального права* исполняются различными органами: о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники,

исполняется должностными лицами органов внутренних дел; о лишении права управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники исполняется должностными лицами органов, осуществляющих надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники; о лишении права управления судном (в том числе маломерным) исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными); о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за связью; о лишении права охоты исполняются должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты. Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия соответственно водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), если водитель, судоводитель или тракторист-машинист (тракторист) лишен права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техники, или временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида.

Исполнение постановления о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств осуществляется путем изъятия специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Порядок изъятия специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор за связью в Российской Федерации.

Исполнение постановления о лишении права осуществлять охоту осуществляется путем аннулирования охотничьего билета.

Исполнение постановления о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания (за исключением временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида), подлежат возврату по его требованию в течение одного рабочего дня.

Постановление судьи *об административном аресте* исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления. Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. При этом срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста.

Исполнение постановления *об административном выдворении* за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации. Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется:

1) пограничными органами - при совершении административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 18.1, частью 2 статьи 18.4 КоАП РФ;

2) судебными приставами-исполнителями - при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется, если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством. В случае, если передача лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором Российской Федерации с указанным государством, административное выдворение лица осуществляется в месте, определяемом пограничными органами.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению или к материалам исполнительного производства.

Иностранец, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязан выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания.

Постановление *о дисквалификации* должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом. Исполнение постановления о дисквалификации производится в соответствии со ст. 32.11 КоАП РФ путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом.

Исполнение постановления *об административном приостановлении деятельности* исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления. При административном приостановлении деятельности производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Административное приостановление деятельности досрочно прекращается судьей, органом, должностным лицом, назначившими административное наказание в виде административного приостановления деятельности, по ходатайству лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, устранены.

Постановление судьи *о назначении обязательных работ* исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, установленном федеральным законодательством.

Виды обязательных работ и перечень организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов. Виды обязательных работ, для выполнения которых требуются специальные навыки или познания, не могут определяться в отношении лиц, не обладающих такими навыками или познаниями.

Лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее десяти дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Судебные приставы-исполнители ведут учет лиц, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, разъясняют таким лицам порядок и условия отбывания обязательных работ, согласовывают с органами местного самоуправления перечень организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, контролируют поведение таких лиц, ведут суммарный учет отработанного ими времени.

Лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, обязаны соблюдать правила внутреннего распорядка организаций, в которых такие лица отбывают обязательные работы, добросовестно работать на определяемых для них объектах в течение установленного судом срока обязательных работ, ставить в известность судебного пристава-исполнителя об изменении места жительства, а также являться по его вызову.

Предоставление лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, ежегодного оплачиваемого отпуска по основному месту работы не приостанавливает исполнение административного наказания в виде обязательных работ.

Лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего отбывания обязательных работ в случае признания его инвалидом I или II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ. Об удовлетворении данного ходатайства судья выносит постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде обязательных работ.

Обязательные работы выполняются лицом, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, на безвозмездной основе.

Срок обязательных работ исчисляется в часах, в течение которых лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывало обязательные работы.

Время обязательных работ не может превышать четырех часов в выходные дни и в дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе; в рабочие дни - двух часов после окончания работы, службы или учебы, а с согласия лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, - четырех часов. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее двенадцати часов. При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

На администрацию организации, в которой лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывает обязательные работы, возлагаются контроль за выполнением этим лицом

определенных для него работ, уведомление судебного пристава-исполнителя о количестве отработанных часов или об уклонении лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, от отбывания обязательных работ.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия административного принуждения.
2. Как соотносится административное принуждение с административной ответственностью?
3. Назовите виды административного принуждения.
4. Приведите формулировку определения понятия административной ответственности.
5. Какова структура административной ответственности?
6. Назовите основания и условия административной ответственности.
7. Разграничьте понятия категорий: «установление административной ответственности» и «применение административной ответственности»
8. Охарактеризуйте особенности административной ответственности должностных лиц.
9. Охарактеризуйте особенности административной ответственности юридических лиц.
9. Назовите меры административной ответственности.
10. Охарактеризуйте особенности назначения и исполнения такого наказания, как административный штраф.
11. Назовите основные стадии производства по делам об административной ответственности. Раскройте их содержание.

Раздел 8. Правоохранительная деятельность государства. Законность и дисциплина в сфере административно-правового регулирования Организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (управленческой деятельности)

В результате изучения 8 раздела студент должен

знать особенности и важность соблюдения законности в сфере управления; способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации государственной исполнительной власти; взаимосвязь понятий «законность» и «государственная дисциплина» и их соотношение; отличия прокурорского надзора от надзора государственных органов исполнительной власти;

уметь определять какие из отношений охватываются понятием «законность», «государственная дисциплина»; определять понятие «контроль» во всех его составляющих и разграничивать понятия «контроль», проверка исполнения», «ревизия», «инспектирование»; применять научный подход к оценке деятельности контрольно-надзорных органов;

владеть навыками определения и применения форм и методов контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти; юридической консультации граждан по вопросам контрольных полномочий различных субъектов контроля и надзора.

Тема 8.1. Правоохранительная деятельность государства. Законность и дисциплина в сфере административно-правового регулирования.

§8.1.1. Дисциплина и законность как основа правопорядка в обществе и государстве (понятие, виды, соотношение)

Правопорядок, т. е. основанный на законе и праве порядок жизнедеятельности общества и государства, имеет в своей основе соблюдение всеми его субъектами норм и требований дисциплины и законности.

В понятие дисциплины входят два взаимосвязанных обязательных элемента: во-первых, наличие определенной системы правил, норм поведения людей; во-вторых, практическое соблюдение этих правил всеми обязанными субъектами, которым они адресованы. Отсутствие любого из этих признаков исключает само понятие порядка и дисциплины в данном

социуме.

В зависимости от того, кто, для кого и где устанавливает эти правила, выделяют много разновидностей дисциплины по субъектному, отраслевому и функциональному признакам.

Складывающиеся исторически, на основе традиций, обычаев, конфессиональных верований и других социальных факторов, отражающих особенности национального, профессионального и т. д. менталитета социума, правила жизнедеятельности общества, отдельных его социальных слоев и групповых категорий, никем конкретно не устанавливаемые, определяются как разновидности гражданской дисциплины: общежитейская дисциплина общения субъектов данного социума, ритуальная дисциплина, конфессионально-религиозная дисциплина, неписаные кодексы сословной профессиональной гордости, офицерской чести и др.

Нормы и правила поведения, устанавливаемые для членов и участников многочисленных и разнообразных общественных объединений их руководящими органами, рассматриваются как разновидности общественной дисциплины: партийной, профсоюзной, дисциплины членов всевозможных профессиональных общественных организаций, творческих союзов, клубов по интересам, органов общественной самодеятельности и т. д.

Нормы и правила поведения физических и юридических лиц, устанавливаемые государством, требования по соблюдению которых охватываются понятием государственной дисциплины, имеют много разновидностей: государственную служебную дисциплину, внешнеторговую, валютную, налоговую и др. В общей системе государственной дисциплины можно выделить многочисленные ее разновидности по отраслевому и функциональному критериям.

По отраслевому критерию можно назвать такие виды государственной дисциплины, как производственная дисциплина; исследовательская, учебная, лечебная, информационная дисциплина в отраслях социально-культурного комплекса; внешнеторговая, таможенная, воинская, милицейская и другие отраслевые виды дисциплины в области административно-политической деятельности государства.

По функциональному признаку различают дисциплину исполнительскую, трудовую, технологическую, финансовую, бухгалтерскую, штатную, учетно-статистическую и др.

С категорией государственной дисциплины тесно связано понятие законности как всеобщего обязательного требования соответствия решений и действий всех субъектов любых правоотношений закону и иному действующему законодательству и важнейшему принципу деятельности всего государственного аппарата, органов всех ветвей власти и видов государственной деятельности.

Взаимосвязь и соотношение категорий законности и государственной дисциплины таковы: поскольку требования государственной дисциплины закреплены в законах и подзаконных правовых актах, постольку их соблюдение относится одновременно и к области законности, и госу-

дарственной дисциплины; соблюдение требований некоторых правовых норм охватывается лишь понятием законности, но не государственной дисциплины, например, соблюдение норм семейно-брачного законодательства; имеются и некоторые правила, соблюдение которых, наоборот, охватывается понятием государственной дисциплины, но не затрагивает требований законности, например, правомерные в пределах закона решения и действия субъекта по его усмотрению. Во взаимосвязи и соотношении этих категорий главное, - что в основе требований государственной дисциплины лежат требования законности, хотя категории эти все же следует разграничивать, не отождествляя и не подменяя одну другой.

Важнейшими элементами содержательной характеристики категорий законности и государственной дисциплины являются, во-первых, режим состояния законности и дисциплины в жизнедеятельности общества и государства; во-вторых, способы обеспечения режима законности и государственной дисциплины на том или ином конкретном этапе исторического развития государственно-организованного общества.

Понятие обеспечения режима законности и государственной дисциплины отвечает на вопросы: кем и как, какими способами и средствами (правовыми, организационными и др.) поддерживается и обеспечивается должный необходимый уровень законности и дисциплины в обществе и государстве? Для этого существует и этому служит сложная разветвленная система правоохранительной деятельности государства.

§8.1.2. Понятие и система правоохранительной деятельности государства как средства поддержания режима законности и дисциплины в жизнедеятельности гражданского общества и государства

В соответствии с ныне действующей Конституцией РФ охрана и защита ее основополагающих норм, устанавливающих основу упорядочения жизни государства как субъекта права, общества в целом и отдельных его субъектов (физических и юридических лиц), возложена на государство, его специализированные органы и их должностных лиц.

Правоохранительная деятельность государства направлена на охрану и защиту установленного правом порядка жизнедеятельности государства, общества в целом и отдельных его субъектов (индивидуальных и коллективных). Правоохранительная деятельность в целом является важнейшей сферой деятельности всего государства и функцией его специализированных органов и должностных лиц.

Объектами правоохранительной деятельности государства выступают многие разновидности жизнеустройства общества и государства на базе осмысленно установленного правопорядка: мировой и региональный порядок, государственный порядок, порядок управления, общественный порядок. Защита и охрана всех этих разновидностей правопорядка, гарантирование конституционных прав, свобод и законных интересов действующих там субъектов (физических и юридических лиц), обеспечение

их безопасности являются специализированными функциями соответствующих государственных органов (а также некоторых негосударственных организаций) и должностных лиц различных ветвей власти и видов государственной деятельности. Эти органы получили обобщенное родовое название **правоохранительных органов**, а осуществляемые ими функции и полномочия именуются **правоохранительной деятельностью**.

Правоохранительная деятельность не является единым видом государственной деятельности, потому что, во-первых, субъектами правоохранительной деятельности государства выступают многие различные структуры государственного аппарата, относящиеся к различным ветвям власти и видам государственной деятельности; во-вторых, содержание различных, многочисленных и разнообразных видов и форм правоохранительной деятельности принципиально различно и является предметом регулирования разных отраслей права. С учетом организационной и правовой специфики конкретных видов и форм правоохранительной деятельности государства в ее системе можно выделить несколько групп субъектов, осуществляющих эту деятельность.

Большую группу правоохранительных органов составляют федеральные суды и суды субъектов РФ, правоохранительная деятельность которых в виде правосудия как формы реализации судебной власти осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Этот вид правоохранительной деятельности является предметом конституционного, гражданско-правового, уголовно-правового, но не административно-правового регулирования.

Правоохранительной по своему предназначению, в значительной своей части, является деятельность формируемых Федеральным Собранием, Счетной палаты РФ, Центризбиркома, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, но это уже предмет конституционного, а не административно-правового регулирования.

Большая роль в системе правоохранительной деятельности государства принадлежит органам дознания и предварительного следствия, но эта процессуальная деятельность - предмет уголовно-процессуального регулирования. Органами дознания выступают учреждения всех силовых министерств и ведомств, а следственный аппарат имеется в органах МВД, ФСБ и в органах прокуратуры РФ, которые осуществляют также и надзор за законностью, являющийся самостоятельной разновидностью правоохранительной деятельности государства.

Специфический вид правоохранительной деятельности - оперативно-розыскная деятельность, осуществляемая органами всех силовых министерств и ведомств России. К правоохранительной деятельности относится также нотариальная деятельность государственных и частных нотариусов, адвокатская и юрисконсультская деятельность адвокатов, а также организаций и частных лиц, имеющих государственную лицензию на

оказание этого рода юридических услуг.

Кроме перечисленных разновидностей правоохранительной деятельности и осуществляющих их правоохранительных органов различных ветвей власти и видов государственной деятельности, специфической разновидностью правоохранительной деятельности является применение органами государственного управления в процессе реализации ими исполнительной власти организационно-правовых средств в виде контрольной и надзорной деятельности с целью обеспечения законности и дисциплины в работе подчиненных и подведомственных им органов и должностных лиц.

Тема 8.2. Организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (управленческой деятельности)

§8.2.1. Особенности законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности и административно-правового регулирования

Требование соблюдения действующего законодательства (законность), а также всех установленных государством норм и правил деятельности обязанных субъектов (**государственная дисциплина**) является всеобщим принципом организации и функционирования всего государственного аппарата, органов всех ветвей власти и видов государственной деятельности. В обеспечении правопорядка в сфере государственного управления как основной формы реализации исполнительной власти имеются некоторые особенности: во-первых, громадное большинство подлежащих исполнению норм и правил деятельности в управленческой сфере сформулировано и закреплено не столько в законах, сколько в подзаконных правовых актах субъектов исполнительной власти (органов и должностных лиц), что ведет к практической необозримости административного законодательства и основанного на нем нормотворчества, недостаточной его кодификации и систематизации, а также отсутствию систематического единообразного толкования административного законодательства и практики его применения; во-вторых, численность потенциальных субъектов административно-правовых отношений чрезмерно велика и крайне разнообразна по своему составу, а участники конкретных административно-правовых отношений (как управляющие, так и управляемые субъекты) в большинстве своем не юристы и не обязаны быть таковыми, что также создает проблемы в правильном понимании и применении норм и правил деятельности обязанных субъектов; в-третьих, и это главное в сфере реализации исполнительной власти, многие управленческие решения и действия могут совершаться **по усмотрению** (управление по усмотрению получило наименование дискретного управления), когда управляющие субъекты (органы и должностные лица) на вполне законных официальных основаниях руководствуются в своей деятельности не только требованиями

законности, но и целесообразности своих решений и действий.

В основу практического решения вопроса о взаимосвязи и соотношении законности и целесообразности тех или иных решений и действий управляющих субъектов должны быть положены следующие, основанные на анализе действующего законодательства и практики его применения, положения науки административного права:

при наличии закона и иных основанных на нем четких правовых предписаний необходимо руководствоваться только этим правовым предписанием, исходя из презумпции, что в точном исполнении действующего закона заключена высшая целесообразность;

в рамках правовых предписаний можно и нужно выбирать наиболее целесообразный, оптимальный вариант поведения по своему усмотрению;

при отсутствии же правового предписания по тому или иному управленческому вопросу надо действовать по усмотрению исходя из целесообразности (технической, экономической, организационной, местной, национальной и т. д.).

Рассмотренные особенности законности и дисциплины в управленческой деятельности определяют специфику применяемых организационно-правовых способов и средств для обеспечения должного уровня правопорядка, его охрану и защиту в сфере реализации исполнительной власти на основе строгого соблюдения законности и государственной дисциплины.

§8.2.2. Понятие и виды способов обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (управленческой деятельности)

Организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере управленческой деятельности (реализации исполнительной власти) — это специфическая организационно-правоохранительная деятельность соответствующих государственных органов или их структурных подразделений, направленная специально на обеспечение законности и государственной дисциплины субъектов управленческих административно-правовых отношений.

Законность и государственную дисциплину в управленческой сфере обеспечивают многие государственные органы. Часть из них находится в системе аппарата исполнительной власти (контрольные и надзорные органы исполнительной власти, осуществляющие ведомственный и надведомственный контроль), другая часть в систему аппарата исполнительной власти не входит и относится к другим ветвям власти и видам государственной деятельности (судебные, прокурорские органы, Счетная палата Федерального Собрания и др.). Таким образом, законность и государственную дисциплину в управленческой сфере обеспечивает как сам аппарат управления (органы исполнительной власти), так и специальные органы других ветвей власти и видов государственной деятельности.

По своему внутреннему содержанию каждый **организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти** представляет собой специфическую деятельность соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за действиями всех субъектов и участников государственного управления с целью проверки соответствия их действий нормам и правилам установленного правопорядка, требованиям законности и государственной дисциплины в сфере административно-правового регулирования.

К настоящему времени сложилось три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационных управленческих отношений в сфере административно-правового регулирования: государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность.

Контроль как организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины и специфическая форма деятельности соответствующих государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины включает в себя три обязательных элемента:

проверка фактического результата деятельности подконтрольных субъектов (физических и юридических лиц) в сравнении с ожидаемыми, намеченными, прогнозируемыми показателями;

проверка путей и средств достижения этого результата, соответствие использованных при этом методов требованиям права, морали, нравственности, деловой и служебной этики, хозяйственной целесообразности;

принятие по результатам контроля соответствующих мер как позитивного организационно-побудительного характера (мер материального и морального поощрения и стимулирования), так и негативного свойства (различных мер служебно-дисциплинарного и административного принуждения, а также привлечение к различным видам правовой ответственности).

В сфере административно-правового регулирования контроль (в отличие от других организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины и, прежде всего, надзора), характеризуется возможной наибольшей глубиной проверки и всесторонностью оценки деятельности подконтрольных субъектов, а также допустимостью (при необходимости) оперативного вмешательства в деятельность подконтрольных физических и юридических лиц для нейтрализации и исправления выявленных недостатков и злоупотреблений путем: приостановления или отмены незаконных или нецелесообразных актов управления, применения административно-предупредительных, административно-восстановительных мер, а также принятия решений о

привлечении к различным видам правовой ответственности.

Надзор, как организационно-правовой способ, отличный от контроля обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере административно-правового регулирования, представляет собой особую специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов, также направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства.

Надзор заключается в проверке соблюдения поднадзорными субъектами законов и некоторых определенных в подзаконных актах правил (санитарно-противоэпидемиологических, правил разрешительной, паспортной системы, правил техники безопасности и охраны труда и т. д.), т. е. надзорная деятельность, по сути, охватывает лишь первый элемент контроля - проверку результата (соблюдается или нет закон или иное нормативно установленное правило без обсуждения и правовой оценки возможных причин его невыполнения).

Специфика административного надзора состоит в ограничении компетенции надзорных органов только проверкой законности действий поднадзорных субъектов. Таким образом, различие между административным надзором и контролем проявляется в широте охвата. Обследованной сферой деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Надзор - это своего рода суженный контроль. Контроль осуществляется не только за законностью, но и целесообразностью действий подконтрольных субъектов, при надзоре проверяется только соответствие действий поднадзорных субъектов установленным правилам.

Значительные отличия надзора от контроля заключаются также в своеобразии и специфичности форм и методов их осуществления. Поднадзорность как особая форма служебной взаимосвязи характеризуется тем, что поднадзорные объекты не состоят в служебном подчинении органов надзора, не связаны друг с другом какими-либо общими ведомственными интересами. Формы надзорного реагирования на обнаруженные нарушения - протесты и представления прокурора; обязательные к исполнению предписания надзорных органов и их должностных лиц о ликвидации выявленных нарушений; выдача указаний и рекомендаций о способах и сроках их устранения и некоторые другие меры.

Особым своеобразным организационно-правовым способом обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере административно-правового регулирования является **контрольно-надзорная деятельность** специальных государственных органов исполнительной власти, осуществляющих специфические узкоспециализированные исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в установленных сферах ведения (государственные надзоры, государственные инспекции и некоторые другие органы государственного управления).

По своему содержанию деятельность государственных контрольно-

надзорных органов характеризуется объединением элементов контроля и надзора, вследствие чего она приобретает новые качественные характеристики, позволяющие преодолевать негативные и усиливать позитивные возможности, присущие контролю и надзору по отдельности, в частности, относительную узость надзора дополнять широтой организационных возможностей контрольной деятельности.

Контрольно-надзорные органы государства и их должностные лица призваны осуществлять надзор за соблюдением определенных нормативных правил (правил пожарной безопасности, ветеринарных правил, правил дорожного движения и т. д.). В этом смысле их деятельность является только надзорной. Но в процессе своей надзорной деятельности за соблюдением правил дорожного движения, например, инспектора ГИБДД наделены правом применения мер административного предупреждения, пресечения и даже административного наказания, а это уже элемент контроля, позволяющий преодолеть узость реализации исключительно надзорных полномочий при обнаружении и фиксации допущенных субъектом правонарушений.

§8.2.3. Виды и формы контрольной деятельности государства

Государственный контроль как организационно-правовой способ обеспечения законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности классифицируется по различным основаниям: **по времени его осуществления** различают предварительный, текущий и последующий контроль; **по методам осуществления контрольных проверок** выделяют контроль по документам, отчетам, по отдельным жалобам и запросам, а также непосредственный контроль в виде плановых и внеплановых сплошных или целевых (по определенным вопросам) контрольных проверок. При этом понятие «вид контроля» следует отличать от понятия «форма контроля». Наиболее распространенные формы контроля, присущие всем или, по крайней мере, многим его видам: рассмотрение отчетов по результатам деятельности подконтрольных объектов за определенный период или по определенному вопросу; целевые контрольные проверки по отдельным жалобам, сообщениям средств массовой информации, обращениям различных судебно-следственных и иных правоохранительных органов; ревизии финансово-хозяйственной деятельности; всестороннее целевое инспектирование деятельности подконтрольных организаций по всем видам и направлениям их деятельности за определенный период.

Виды государственного контроля можно классифицировать в зависимости от органов, его осуществляющих.

Внутриведомственный контроль проводится исключительно силами и средствами аппарата государственного управления, вышестоящими органами исполнительной власти своей системы. Масштабы этого вида контроля ограничены исключительно соответствующей отраслью или сферой государственного управления. Внутриведомственный контроль —

одна из важнейших функций руководства вышестоящих органов исполнительной власти нижестоящими подчиненными организациями своей системы, нередко он имеет форму **проверки исполнения актов и директив своего ведомственного руководства.**

Наряду с внутриведомственным контролем и независимо от него действует несколько видов **надведомственного государственного контроля**, осуществляемого органами представительной, исполнительной и судебной государственной власти.

Государственный контроль органов представительной (законодательной) власти на федеральном уровне осуществляется депутатами Федерального Собрания и формируемыми им органами, прежде всего Счетной палатой РФ⁷⁷ и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации⁷⁸.

Для контроля за исполнением федерального бюджета Федеральное Собрание образует Счетную палату, которая является постояннодействующим органом государственного финансового контроля, проводящим контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую и иные виды деятельности, связанные с контролем за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в банках и иных финансово-кредитных учреждениях России.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При проведении проверки по жалобе Уполномоченный по правам человека вправе проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Государственный контроль органов исполнительной власти включает в себя всесторонний общий президентский и правительственный контроль (контроль высших органов исполнительной власти) и надотраслевой функциональный контроль центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств) на федеральном уровне, а в субъектах РФ - губернаторский и правительственный контроль, а также функциональный

⁷⁷ См.: Федеральный закон от 11.01.1995г. №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2010г. №437-ФЗ) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.01. 1995.№3, ст.167; 03.01.2011. №1, ст.6.

⁷⁸ См.: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2010г. №8-ФКЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.03.1997. №9, ст.1011; 03.01.2011. №1, ст.1.

надотраслевой контроль министерств и ведомств соответствующего субъекта Федерации.

В президентском контроле особо важная роль принадлежит Главному контрольному управлению Президента РФ как самостоятельному подразделению Администрации Президента РФ, основными задачами которого являются контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами и органами исполнительной власти и их должностными лицами субъектов РФ, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ; подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента РФ о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности вышеназванных органов.

Организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ органами государственной власти субъектов РФ также одна из главных задач полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, которые при организации проверок исполнения в федеральном округе взаимодействуют с другими правоохранительными органами.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и по предметам совместного с субъектами Федерации ведения, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Министерства и иные центральные органы исполнительной власти, кроме ведомственного внутриотраслевого контроля в своей системе, осуществляют, как правило, также и надведомственный межотраслевой функциональный контроль по вопросам своего ведения. Так, например, в числе основных задач Министерства финансов РФ значится финансовый контроль за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов.

Государственный контроль органов судебной власти за соблюдением законности и дисциплины в управленческой сфере административно-правового регулирования осуществляется всеми звеньями судебной системы, закрепленной Федеральным конституционным законом РФ «О судебной системе Российской Федерации»⁷⁹: Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ; системой

⁷⁹ См.: Федеральный конституционный закон от 31.12. 1996г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 08.06.2012г. №1-ФКЗ)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.01.1997. №1, ст.1; 11.06.2012. №24, ст.3064.

федеральных судов общей юрисдикции от Верховного Суда РФ до районного суда и мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов РФ; системой федеральных арбитражных судов (Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов и арбитражные суды субъектов РФ).

В суд могут быть обжалованы как единоличные, так и коллегиальные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и должностных лиц, государственных служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия реализации гражданином его прав и свобод, на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Установив обоснованность доводов жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным и обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права. При этом процессуальная обязанность доказать документально законность обжалуемых действий возлагается законом на должностных лиц, действия которых обжалуются.

§8.2.4. Виды и формы надзорной деятельности государства

Надзорная деятельность государства включает в себя несколько конкретных видов государственного надзора: во-первых, функциональные виды отраслевого государственного надзора; во-вторых, некоторые разновидности всеобщего межотраслевого государственного надзора.

К функциональным видам отраслевого государственного надзора относятся, например, **банковский надзор** Банка России, который непосредственно или через создаваемый при нем по решению Совета директоров специальный орган банковского надзора осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, нормативных актов Банка России, в частности, установленных ими обязательных нормативов; **государственный страховой надзор** за обеспечением эффективного развития страховых услуг, а также защиты прав и интересов страховщиков и государства; **государственный санитарно-эпидемиологический надзор** за соответствием государственным санитарно-эпидемиологическим правилам, нормам и гигиеническим нормативам; **государственный ветеринарный надзор** за соответствием ветеринарным правилам, нормам и правилам ветеринарно-санитарной экспертизы и многие другие.

К разновидностям **всеобщего межотраслевого государственного надзора** относятся прокурорский надзор за исполнением законов и многие виды административного надзора, осуществляемого различными структурами МВД РФ, полицией и некоторыми другими правоохранительными органами.

Прокурорский надзор за исполнением законов осуществляется на

основании Закона РФ от 17.01.1992г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 21.11. 2011 г. №329-ФЗ)⁸⁰, в соответствии с которым Прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов.

Систему органов прокуратуры составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры, на которые возложен прокурорский надзор за исполнением законов, который принято именовать общим надзором прокуратуры. Предметом общего надзора прокуратуры является 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 соответствие законам издаваемых ими правовых актов; соблюдение всеми перечисленными субъектами, а также органами управления и руководителями всех коммерческих и некоммерческих организаций прав и свобод человека и гражданина.

При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные контрольные и надзорные органы, контролирующие соблюдение установленных определенных правил, прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором.

В целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель могут объявлять в письменной форме должностным лицам **предостережение о недопустимости нарушения закона**. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности (в том числе административной) в установленном законом порядке.

Протест прокурора приносится прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. До его рассмотрения протест может быть отозван принесшим его лицом.

Представление прокурора об устранении нарушений закона вносится

⁸⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 21.01.1995. №47, ст.47; 28.11.2011.№48, ст.6730.

прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, и о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Административный надзор, осуществляемый различными структурами МВД РФ и некоторыми другими правоохранительными органами, имеет много разновидностей.

Различные виды административного надзора органов внутренних дел связаны с административной деятельностью полиции и выступают средством ее осуществления, например, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы⁸¹; надзор за выполнением правил разрешительной системы, надзор за соблюдением правил поведения граждан в общественных местах, а также массового скопления людей (места отдыха, торговли, места скопления людей для проведения митингов, демонстраций, проведения различных форм протестных действий и т. д.).

Для обеспечения исполнения уголовных наказаний в соответствующих учреждениях Министерства юстиции РФ осуществляется надзор за осужденными, отбывающими уголовное наказание.

§8.2.5. Контрольно-надзорная деятельность государства и ее виды

Тесная взаимосвязь между различными видами контроля и надзора в организационном плане используется государством двояким образом: во-первых, в форме целевого объединения различных видов контроля и надзора для комплексного обеспечения правопорядка в той или иной области государственного регулирования общественных отношений. Во-вторых, в форме закрепления в компетенции некоторых контрольно-надзорных органов интеграции в их исполнительной государственной деятельности элементов контроля и надзора, что было показано выше на примере ГИБДД МВД РФ.

В настоящее время несколько десятков государственных контрольно-надзорных органов, федеральных служб осуществляют функции по контролю и надзору в установленных сферах деятельности. На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 22.06.2010г. №649)⁸² их можно разделить на три группы:

⁸¹ См., например, Федеральный закон от 06.04.2011 г. N 64-ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.04.2011, N 15, ст. 2037.

⁸² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.03.2004. №11, ст.945; 28.06.2010. №26, ст. 3331.

1. Федеральные службы и агентства - с системой подчиненных им территориальных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

2. Федеральные службы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ.

3. Федеральные службы и агентства, находящиеся в системе и непосредственном ведении соответствующих федеральных министерств, но с функциями и полномочиями контрольно-надзорного характера, выходящими за пределы аппарата и даже системы соответствующего министерства.

В настоящее время к государственным контрольно-надзорным органам относятся многие федеральные службы, которые осуществляют функции по контролю и надзору в установленных сферах деятельности, например, Федеральная миграционная служба, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и многие другие.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятий «дисциплина» и «законность».

2. Каково соотношение дисциплины и законности в сфере административно-правового регулирования?

3. Назовите составные части системы правоохранительной деятельности государства.

4. Назовите особенности законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности и административно-правового регулирования.

5. Назовите основные способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

6. Раскройте содержание понятий контроль и надзор. Приведите примеры контроля и надзора.

7. Назовите виды государственного контроля.

8. Назовите виды надзорной деятельности государства.

9. Охарактеризуйте содержание административного надзора на примере одного из его видов.

10. Что представляет собой контрольно-надзорная деятельность государства? Назовите ее виды.

ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ

Раздел 9. Область экономики как объект государственного регулирования и управления (общая характеристика). Межотраслевое административно-правовое регулирование в области экономики: основные направления экономико-правового регулирования и сферы государственного управления.

В результате изучения 9 раздела студент должен

понимать объективный характер взаимодействия и взаимовлияния экономики и государства; активную роль государства в обеспечении надлежащего режима в сфере рынка субъектов естественных монополий; различную роль государственного управления экономикой и социально-культурной сферой;

уметь грамотно ориентироваться в основных, базовых нормативных правовых актах, устанавливающих экономические основы различных видов государственной деятельности; выявлять избыточное регламентирование и формализм в отношениях хозяйствующих субъектов и предпринимателей с органами управления; научно обосновывать использование экономических и административных инструментов государственного регулирования;

владеть навыками применения норм административного права для пресечения нарушений законодательства, злоупотреблений хозяйствующими субъектами правами, влекущими вредные последствия для общества и граждан; юридической консультации граждан по вопросам экономической жизни общества и государства; выявления и оценки нарушений в финансово-экономической сфере деятельности.

Тема 9.1. Область экономики как объект государственного регулирования и управления (общая характеристика)

9.1.1. Реформирование отношений собственности и формирование стратегических собственников (краткий исторический экскурс)

Начало реформирования отношений собственности в постсоветский период было положено Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», который устанавливал многообразие форм собственности в российской экономике и впервые закрепил право частной собственности физических и юридических лиц на орудия и средства

производства и объединяющие их имущественные комплексы. Затем постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1(в ред. от 21.07.1993 N 5475-1) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»⁸³ было проведено разграничение государственной собственности на федеральную, субъектов Федерации и муниципальную собственность. С принятием этих основополагающих актов были созданы необходимые правовые условия и предпосылки для кардинальных социально-экономических реформирований отношений собственности в России посредством приватизации государственной и муниципальной собственности и преобразования государственных предприятий в акционерные общества. Отправным моментом в этом процессе следует считать принятие Закона РСФСР от 3 июля 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»⁸⁴, который устанавливал организационно-правовые основы преобразования отношений собственности на средства производства в Российской Федерации путем приватизации государственных и муниципальных предприятий в целях создания эффективной, социально ориентированной экономики.

В ст. 1 ныне действующего Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011 г. №401-ФЗ)⁸⁵ под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее - федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Действующее законодательство выделяет два этапа приватизации в России: 1) этап чековой и льготной для трудовых коллективов приватизации до июля 1994 г. и 2) продолжающийся и поныне этап денежной приватизации.

Одновременно с приватизацией начался и в тесной взаимосвязи с ней проходил процесс коммерциализации государственных предприятий и их акционирования. Начало массовому акционированию государственных предприятий было положено Указом Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»⁸⁶. Обязательному преобразованию в акционерные

⁸³ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР, 16.01.1992, N 3, ст. 89; 12.08.1993, N 32, ст. 1261.

⁸⁴ В настоящее время документ утратил силу.

⁸⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.01.2002. №4, ст.251; 12.12.2011. №50, ст.7343.

⁸⁶ В настоящее время документ утратил силу.

общества открытого типа подлежали все находящиеся в федеральной и субъектов Федерации собственности предприятия и их объединения со средней численностью работающих более 1000 человек или с балансовой стоимостью основных фондов на 1 января 1992 г. более 50 млн рублей, независимо от их вхождения в состав трестов, ассоциаций, концернов, союзов, межотраслевых, региональных и иных объединений предприятий. Акционерное общество с момента его регистрации выходит из структуры управления соответствующих министерств, ведомств и органов отраслевого управления местной администрации.

§9.1.2. Социально-правовая характеристика структуры экономики как объекта государственного регулирования и управления

Экономическая деятельность — это любая деятельность физических и юридических лиц с целью получения хозяйственно-экономической выгоды от ее осуществления. Все составляющие систему экономики организации являются субъектами осуществления различных видов экономической деятельности, которая выступает родовым отличительным признаком и объективным основанием отнесения их к соответствующему сектору области экономики.

В структурном плане в современной российской рыночной экономике существуют три тесно взаимосвязанных, порождающих и продолжающих друг друга сектора:

- 1) товарный производственный рынок (его нередко именуют сектором реальной экономики);
- 2) финансовый рынок;
- 3) рынок ценных бумаг.

Каждый из секторов экономики включает в себя немалое количество различного рода субъектов предпринимательской деятельности — физических и юридических лиц, специализирующихся в своей работе по соответствующим отраслям и сферам экономической деятельности. При этом правовой статус субъектов разных секторов рынка существенно различен и регулируется специальными и специфичными для каждого сектора рыночной экономики законами и иными нормативно-правовыми актами.

Сектор товарного рынка представлен предпринимателями, предприятиями и их объединениями различной производственно-хозяйственной отраслевой специализации. Деятельность его субъектов специализируется по отраслям производственно-хозяйственной экономической деятельности (промышленная, строительная, сельскохозяйственная, хозяйственно-обслуживающая деятельность).

Важнейшей и наиболее распространенной формой экономической деятельности является производственно-хозяйственная деятельность предприятий различных форм собственности и предпринимательская деятельность (предпринимательство) физических лиц, представляющая собой инициативную самостоятельную деятельность граждан и их объединений (например, производственных кооперативов), направленную на получение

прибыли. Предприятием является самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Поскольку хозяйственно-экономические операции осуществляются не только в процессе производства и по его результатам, но и на стадиях образования и распределения доходов, постольку, кроме производственно-хозяйственной деятельности предприятий и объединений, к экономической деятельности относятся и многие другие ее разновидности, например, маркетинговая, инновационная (внедренческая) и некоторые другие.

Маркетинговая деятельность связана с изучением состояния и перспектив развития рынка товаров и услуг той или иной отрасли или сферы производственно-хозяйственной и иной предпринимательской деятельности. Содержанием маркетинговой деятельности является сбор и анализ информации о рынке товаров и услуг соответствующей отрасли или сферы экономической деятельности, анализ данных и выдача рекомендаций о рынке потребителей и покупателей (потенциальном и платежеспособном спросе на эти товары и услуги), проведение рекламных компаний и т. д. Эта экономическая деятельность осуществляется специальными маркетинговыми службами производственных предприятий и объединений или специализированными маркетинговыми фирмами.

Инновационной (внедренческой) считается деятельность по созданию и использованию интеллектуального продукта, доведению новых оригинальных идей до реализации их в виде готового рыночного товара. Сферами инновационной (внедренческой) деятельности являются: 1) организация экспертиз; 2) внедрение и тиражирование изобретений «ноу-хау»; 3) создание и передача новых образцов техники, технологий и научно-технической документации; 4) патентно-лицензионная деятельность и многие другие направления научно-технических и посреднических работ. В области экономики тесно связан с товарным рынком финансовый рынок.

Сектор финансового рынка охватывает экономическую предпринимательскую деятельность кредитных организаций, связанную с кредитованием и предоставлением иных видов услуг финансового характера с целью извлечения прибыли как основной цели своей деятельности. Это может быть банковская, инвестиционная, страховая, аудиторская, оценочная деятельность и некоторые другие виды деятельности банковских и небанковских кредитных организаций.

Предпринимательская деятельность на финансовом рынке в Российской Федерации, в том числе оказание финансовых услуг, привлечение на коммерческой основе финансовых средств граждан и юридических лиц, не связанная с эмиссией ценных бумаг, осуществляется кредитно-финансовыми учреждениями (кредитными организациями, банками, небанковскими кредитными организациями, банковскими группами и банковскими холдингами) на основе лицензий, выдаваемых Центральным Банком России. Деятельность таких учреждений регулируется Федеральным законом от 02.12.1990 N 395-1 (в ред. от 28.07.2012г. №144-ФЗ «О банках и банковской

деятельности».⁸⁷

Инвестиционная деятельность осуществляется как банковскими кредитными организациями, так и небанковскими, в частности различными акционерными инвестиционными фондами, которые действуют на основании Федерального закона от 29.11.2001г. №156 (в ред. от 03.12.2011г. №383-ФЗ) «Об инвестиционных фондах»⁸⁸, регулирующего отношения, связанные с привлечением денежных средств и иного имущества путем размещения акций или заключения договоров доверительного управления в целях объединения и последующего инвестирования в соответствующие закону объекты.

Рынок ценных бумаг (акции, облигации и другие именные эмиссионные ценные бумаги) опосредует процесс их рыночного обращения и включает в себя многие виды предпринимательской профессиональной деятельности различных коммерческих организаций и отдельных предпринимателей, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности на рынке ценных бумаг:

- 1) брокерская деятельность;
- 2) дилерская деятельность;
- 3) деятельность по управлению ценными бумагами;
- 4) клиринговая деятельность;
- 5) депозитарная деятельность;
- 6) деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг;
- 7) деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг.

В отличие от товарного рынка, специфической особенностью рынка ценных бумаг является то, что обращающиеся на нем ценности представляют собой некоторую совокупность прав и возможных экономических притязаний к тем или иным субъектам экономической деятельности. При всей своей важности и возрастающем значении в нынешних условиях становления и развития рыночной экономики экономическая предпринимательская деятельность всех типов посредников на финансовом рынке и рынке ценных бумаг носит вторичный и производный от производственно-хозяйственной деятельности предприятий и их объединений характер.

Различные типы коммерческих организаций в структуре секторов финансового рынка и рынка ценных бумаг специализируются по рыночным **функциональным сферам экономической деятельности**: в банковской; страховой; аудиторской; инвестиционной деятельности на финансовом рынке; в брокерских, дилерских и других видах профессиональной предпринимательской экономической деятельности на рынке ценных бумаг.

Объектом государственного регулирования и управления в области экономики выступают различные составляющие ее структурные элементы:

⁸⁷ См.: Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 06.12. 6 1990 г. N 27, ст. 327; Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.02.1996, N 6, ст. 492; 30.07. 2012 г. N 31, ст. 4333

⁸⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.12.2001. №49, ст.4562; 05.12.2011. №49(ч.5), ст.7061.

1) отдельные отрасли народного хозяйства и комплексы взаимосвязанных отраслей (в систему области экономики входят промышленный, строительный, агропромышленный комплексы и комплекс хозяйственно-обслуживающих отраслей); 2) функционально специализированные сферы межотраслевой экономической деятельности субъектов финансового рынка и рынка ценных бумаг; 3) вся область экономики в целом как единый народно-хозяйственный комплекс.

§9.1.3. Понятие и система государственного регулирования и управления (административно-правового регулирования) в области экономики

Государственное регулирование в области экономики представляет собой государственное управление в широком социально-политическом смысле как любое государственно-властное воздействие, направленное на упорядочение всей системы общественных экономических отношений жизнедеятельности гражданского государственно-организованного общества.

Субъектами государственного регулирования области экономики являются государственные органы всех ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), действующие в установленном законом порядке и формах присущим им методом регулирующего воздействия.

Государственное правовое регулирование различных секторов рыночной экономики, многочисленных отраслей и сфер экономической деятельности, осуществляемое в федеральных и субъектов Федерации законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и актах высших органов государственной власти субъектов РФ, нередко бывает комплексным, объединяющим нормы различных отраслей права (гражданского, административного, финансового и других). На основе этой общности конкретного объекта государственного экономико-правового регулирования формируются и выделяются целые отрасли законодательства (не путать с системными отраслями права, имеющими свой собственный предмет и метод правового регулирования!): предпринимательское право, корпоративное право, кооперативное право, таможенное право, банковское право, экологическое право и другие.

Важнейшей по своему объему и значимости составной частью всей системы государственного регулирования является административно-правовое регулирование, предметом которого является **организация** любых разновидностей экономической предпринимательской деятельности.

Административно-правовое регулирование в области экономики в более узком, организационно-правовом смысле представляет собой государственное управление как деятельность органов управления и их должностных лиц по реализации в области экономики функций и полномочий государственной исполнительной власти, целью и сутью которой является организация исполнения законов и других общих норм и предписаний полномочных государственных органов.

Тема 19.2. Межотраслевое административно-правовое регулирование в области экономики: основные направления экономико-правового регулирования и сферы государственного управления.

В зависимости от конкретных объектов и используемых экономических инструментов и организационно-правовых средств межотраслевого административно-правового регулирования в области экономики можно выделить несколько сложившихся к настоящему времени основных направлений экономико-правового регулирования.

В действующем законодательстве и современной практике государственной организации рыночной экономики России первостепенное значение в системе административно-правового регулирования придается государственному межотраслевому управлению. Такое положение подтверждается тем, что более двух третей действующих структур федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ приходится на органы межотраслевого управления, а все отраслевые министерства и ведомства в той или иной мере наделены отдельными функциями и полномочиями по межотраслевому управлению. Особенностью межотраслевого управления является его содержание, носящее контрольно-надзорный характер. Одним из предназначений межотраслевого управления - преодоление ведомственной разобщенности.⁸⁹

§9.2.1. Управление государственным имуществом и антикризисное государственное регулирование в негосударственном секторе (участие в процедурах банкротства)

Основные цели, задачи и принципы государственной политики Российской Федерации в сфере управления государственным сектором экономики, под которым понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за государственными унитарными предприятиями и учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях, определены в одобренной Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 (в ред. от 29.11.2000г. №903) «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации»⁹⁰. Управляя имуществом, находящимся в собственности Российской Федерации, государство осуществляет

⁸⁹ См.: подробнее: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Вторая часть: Учебник. – М.: Издательство «Зерцало», 2009. С.42-44.

⁹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.09.1999. №39, ст.4626; 04.12.2000. №49, ст.4825.

методическое и правовое обеспечение процессов приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом; создание и обеспечение функционирования системы учета федерального имущества и контроля за его использованием; наделяет унитарные предприятия имуществом, относящимся к федеральной собственности; согласовывает вопросы распоряжения и осуществляет контроль за эффективностью использования недвижимого имущества унитарных предприятий; ведет его реестр; решает вопросы реорганизации унитарных предприятий. В настоящее время организация и деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий регулируется Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (в ред. от 30.11.2011г. №362-ФЗ) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁹¹.

Значительное место в системе управления государственным имуществом принадлежит управлению акциями, долями Российской Федерации в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ. Деятельность по управлению акциями, находящимися в федеральной собственности, а также по осуществлению прав участника в хозяйственных товариществах и обществах регулируется многими органами.

Президент РФ по представлению Правительства РФ дает разрешение на передачу в залог, в доверительное управление, в уставные капиталы хозяйственных обществ и иное распоряжение (за исключением продажи) акций, находящихся в федеральной собственности.

Правительство РФ принимает решения о продаже акций, о закреплении акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, в федеральной собственности, об использовании в отношении указанных обществ специального права («Золотой акции»), определяет порядок назначения (избрания) представителей Российской Федерации в органы управления и ревизионные комиссии открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности или в отношении которых используется специальное право («золотая акция»).

В системе Министерства экономического развития РФ действуют Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, а также Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, федеральное агентство по государственным резервам и другие.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)⁹² является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества,

⁹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.12.2002. №48, ст.4746; 05.12.2001. №49(ч.1), ст.7040.

⁹² См.: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008г. №432 (в пред. 29.06.2012г. №657)// Собр. законодательства Рос. Федерации.09.06.2008.№23, ст.2721; 02.07.2012.

арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Это агентство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области приватизации и полномочия собственника, в том числе права акционера и участника общества с ограниченной ответственностью, в сфере управления имуществом Российской Федерации (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случаях, предусмотренных пунктом 3 статьи 77 Федерального закона "Об акционерных обществах" (в ред. от 28.07.2012г. №145-ФЗ)⁹³.

Кроме того агентство является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на подготовку заключений по отчетам оценщиков в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" (в ред. от 07.12.2011г. №415-ФЗ)⁹⁴, а также осуществляет полномочия собственника имущества должника - федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Главными полномочиями Федерального агентства по управлению государственным имуществом в установленной сфере деятельности являются:

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд, а также для обеспечения нужд Агентства;
- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными

⁹³См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 01.01.1996.№1, ст.1; 30.07.2012,№31, ст.4334.

⁹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 28.10.2002, N 43, ст. 4190; 12.12.2011, N 50, ст. 7357.

законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ, долей в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью и иного имущества, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, а также полномочия собственника по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;

- организует в установленном порядке продажу, в том числе выступает продавцом, приватизируемого федерального имущества, а также иного имущества, принадлежащего Российской Федерации, включая обеспечение сохранности указанного имущества и подготовку его к продаже;

- организует в установленном порядке реализацию, в том числе выступает продавцом, имущества (в том числе имущественных прав), арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднительно, изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче, а также реализацию конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, переработку такого имущества, а в случае невозможности его реализации в силу утраты потребительских свойств - его утилизацию (уничтожение);

- заключает в установленном порядке договоры купли-продажи федерального и иного имущества, а также обеспечивает передачу прав собственности на это имущество;

- осуществляет в установленном порядке 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, иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в

соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности, а также иные функции, установленные законодательством.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)⁹⁵ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Среди основных полномочий службы следует назвать:

- государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;
- ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- государственный кадастровый учет недвижимого имущества;
- ведение государственного кадастра недвижимости;
- ведение государственного реестра кадастровых инженеров;
- ведение единого государственного реестра саморегулируемых

⁹⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 01.06.2009г. №457(в ред. от 13.11.2011г. №904) «Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»//Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.06.2009. №23, ст.3052; 14.11.2011. №46, ст.6527.

организаций оценщиков;

- ведение сводного государственного реестра арбитражных управляющих и единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

- надзор за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации";

- контроль (надзор) за соблюдением саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций;

- допуск арбитражных управляющих и руководителей саморегулируемых организаций арбитражных управляющих к сведениям, составляющим государственную тайну;

- ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

- контроль за проведением землеустройства;

- государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

- государственный земельный контроль;

- предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним;

- предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости;

- государственный метрологический надзор в области геодезической и картографической деятельности;

- организует проведение государственной кадастровой оценки земель;

- работы по созданию, внедрению, сопровождению и ведению автоматизированной системы Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, автоматизированной системы государственного кадастрового учета объектов недвижимого имущества, а также информационно-коммуникационной системы, необходимой для функционирования данных автоматизированных систем;

- обеспечивает соблюдение правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости;

- руководит деятельностью своих территориальных органов, анализирует их деятельность и разрабатывает меры по ее совершенствованию, а также иные, предусмотренные законодательством функции.

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв) ⁹⁶ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

⁹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 г. N 373 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по государственным резервам» (в ред. от 19.08 2011 г. №210) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08. 2004. N 31, ст. 3263; 04.04. 2011. N 14, ст. 1935

функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом.

Федеральное агентство по государственным резервам осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Агентства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами и актами Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении материальных ценностей государственного материального резерва, составляющих имущество казны Российской Федерации, а также в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения Агентством своих функций в установленной пунктом 1 настоящего Положения сфере деятельности, в том числе имущества, переданного государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству и др.

На Агентство возложена организация в установленном порядке: формирования, размещения, хранения и обслуживания запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их ведомственную охрану; контроль за наличием материальных ценностей государственного материального резерва, их движением и состоянием; учет имущества, сведения о котором отнесены к государственной тайне и многие другие вопросы.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 09.09. 1999 г. N 1024 (в ред. от 29.11.2000 г. N 903) ⁹⁷, констатируется, что **в рамках системы управления государственным имуществом** необходимо рассмотреть вопрос банкротства предприятий, поскольку банкротство—один из способов перераспределения собственности от неэффективных собственников к эффективным.

Процедуры банкротства позволяют создавать на базе ликвидного имущества банкрота новые эффективно работающие предприятия, возможно, с долей участия государства. При этом участие государства как кредитора в процедурах банкротства должно быть направлено на осуществление реструктуризации предприятий, привлечение эффективных собственников, достижение долгосрочных целей повышения эффективности предприятий в ущерб фискальным краткосрочным интересам. В настоящее время основания, условия и порядок (процедура) банкротства предприятий регулируются

⁹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.09.1999 г., N 39, ст. 4626; 04.12.2000. N 49, ст. 4825.

Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 28.07.2012г. №144-ФЗ)⁹⁸.

§9.2.2. Антимонопольное государственное регулирование

Важным условием и необходимой предпосылкой становления и прогрессивного развития эффективной системы рыночной экономики является всемерное развитие конкуренции при одновременной решительной борьбе с различными проявлениями рыночного монополизма и недобросовестной конкуренции. Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (с изм. от 9 октября 2002 г.) определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков. Особенности отношений по антимонопольному регулированию предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов на финансовых рынках регулируются иным Федеральным законом от 26. 07. 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 28.07.2009г. №181-ФЗ)⁹⁹, определяющим организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения недобросовестной конкуренции и условия для создания и эффективного функционирования рынка финансовых услуг.

Органом антимонопольного государственного регулирования на товарных рынках выступает **федеральная антимонопольная служба** и частично **федеральная служба по тарифам, федеральная служба по финансовым рынкам**, которые находятся в непосредственном ведении Правительства РФ.

*Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)*¹⁰⁰ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за

⁹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.10. 2002. N 43, ст. 4190; 30.07. 2012 г. N 31 ст. 4333.

⁹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3434; 30.07.2012, N 31, ст. 4334.

¹⁰⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004г. №331 «Об утверждении Положения о федеральной антимонопольной службе» (в ред. от 25.06.2012г. №631)// Собр. законодательства Рос. Федерации.02.08.2004. №31, ст.3259; 02.07.2012. №27, ст.3741.

исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

Федеральная служба по тарифам (ФСТ России)¹⁰¹ является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

В соответствии с постановлением Правительства РФ 8 августа 2009 г. N 654 (в ред. от 31 марта 2010 г. N 203) «О совершенствовании государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства»¹⁰² ФСТ России осуществляет государственный контроль за установлением органами исполнительной власти субъектов РФ предельных оптовых надбавок и предельных розничных надбавок к ценам на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, в том числе направляет указанным органам предписания о приведении принятых ими с нарушением законодательства РФ решений об установлении предельных оптовых и розничных надбавок в соответствие с законодательством РФ.

Кроме того, Указом Президента РФ от 6 февраля 2008 г. N 137 Федеральной службе по тарифам переданы функции Федеральной аэронавигационной службы по установлению ставок сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России)¹⁰³ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

¹⁰¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004г. №332(в ред. от 11.10.2011г. №827)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.07.2004. №29, ст.3049; 17.10.2011, №42, ст.5925.

¹⁰² См.: "Российская Газета" - Федеральный выпуск №4975.14 августа 2009 г.

¹⁰³ См.: Постановление Правительства РФ от 29.08.2011г. №717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка РФ» (в ред. от 05.05.2012г. №466)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.09.2011. №36, ст.5148; 14.05.2012. №20, ст.2562.

функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности), в том числе по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатный резерв, обеспечению государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- вносит в Правительство Российской Федерации проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;
- принимает участие в разработке проектов основных направлений развития финансовых рынков, проектов федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам сферы деятельности Службы, установленной пунктом 1 настоящего Положения;
- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные правовые акты, устанавливающие:
 - порядок регистрации правил негосударственных пенсионных фондов и их изменений, стандартов раскрытия информации и форм отчетности (кроме бухгалтерской (финансовой)) негосударственных пенсионных фондов;
 - условия и порядок аккредитации организаций, осуществляющих аттестацию граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в сфере деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев;
 - программы квалификационных экзаменов, а также экзаменационные вопросы для аттестации граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в сфере деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев;
 - порядок проведения выездных проверок деятельности финансовых организаций (в настоящем Положении понятие "финансовые организации" используется в значении, предусмотренном Федеральным законом от 26.10.2002г. №127-ФЗ (в ред. от 07.12.2011г. №415-ФЗ) "О

несостоятельности (банкротстве)"¹⁰⁴, за исключением кредитных организаций) по результатам анализа плана восстановления платежеспособности финансовой организации, порядок осуществления контроля за исполнением плана восстановления платежеспособности финансовой организации;

- порядок принятия Службой решения о назначении временной администрации страховой организации;

- порядок принятия Службой решения о приостановлении полномочий исполнительных органов финансовой организации по ходатайству временной администрации финансовой организации, порядок и сроки освобождения руководителя временной администрации финансовой организации от исполнения возложенных на него обязанностей;

- порядок осуществления временной администрацией финансовой организации контроля за деятельностью ликвидационной комиссии (ликвидатора) в случае принятия решения о ликвидации финансовой организации;

- порядок внесения сведений о субъектах страхового дела в единый государственный реестр субъектов страхового дела;

- форму документа, подтверждающего наличие лицензии на осуществление деятельности инвестиционного фонда, на осуществление деятельности страхового брокера, на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами и на осуществление деятельности специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;

- стандарты эмиссии ценных бумаг, проспектов ценных бумаг эмитентов, в том числе иностранных эмитентов, осуществляющих эмиссию ценных бумаг на территории Российской Федерации, и порядок государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, государственной регистрации отчетов об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг и регистрации проспектов ценных бумаг (за исключением государственных и муниципальных ценных бумаг, а также облигаций Центрального банка Российской Федерации);

- обязательные требования к порядку ведения реестра владельцев именных ценных бумаг, требования к правилам ведения реестра владельцев инвестиционных паев, порядок ведения реестра владельцев ипотечных сертификатов участия, дополнительные требования к составу сведений и правила ведения реестра ипотечного покрытия;

- порядок и сроки раскрытия информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, информации, связанной с деятельностью управляющего ипотечным покрытием, порядок и сроки раскрытия или предоставления

¹⁰⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28 октября 2002 г. N 43 ст. 4190; 30 июля 2012 г. N 31 ст. 4333.

инсайдерской информации, дополнительные требования к порядку раскрытия информации жилищным накопительным кооперативом;

- обязательные для профессиональных участников рынка ценных бумаг требования, направленные на исключение конфликта интересов;

- уровень кредитного рейтинга, присвоенного рейтинговым агентством, аккредитованным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, хозяйственному обществу и (или) облигациям в целях неприменения ограничений по эмиссии облигаций хозяйственных обществ, а также иные, предусмотренные законодательством функции.

С 1 января 2007 года контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого осуществляется данное строительство в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2006 N 111-ФЗ (ред. от 30.11.2011) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".¹⁰⁵

§9.2.3. Государственное банковское и налоговое регулирование

Банковское регулирование осуществляется согласно Федеральному закону от 02.12.1990 N 395-1 (в ред. от 28.07.2012г. №144-ФЗ «О банках и банковской деятельности»¹⁰⁶. Банковская система Российской Федерации включает в себя Центральный банк РФ (Банк России), кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. Согласно ст.24 указанного Закона в целях обеспечения финансовой надежности кредитная организация обязана создавать резервы (фонды), в том числе под обеспечение ценных бумаг, порядок формирования и использования которых устанавливается Банком России. Минимальные размеры резервов (фондов) устанавливаются Банком России. Размеры отчислений в резервы (фонды) из прибыли до налогообложения устанавливаются федеральными законами о налогах.

На основании ст. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 06.10.2011г.)¹⁰⁷ целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской

¹⁰⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 24.07.2006, N 30, ст. 3287; , 05.12.2011, N 49 (ч. 1), ст. 7040.

¹⁰⁶ См.: Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 06.12. 6 1990 г. N 27, ст. 327; Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.02.1996, N 6, ст. 492; 30.07. 2012 г. N 31, ст. 4333.

¹⁰⁷ См.: Собрание законодательства РФ", 15.07.2002, N 28, ст. 2790; 04.07.2011, N 27, ст. 3873.

системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Для достижения указанных целей Банк России выполняет определенные функции, среди которых:

- во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- организует систему рефинансирования для кредитных организаций, являясь кредитором последней инстанции;
- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;
- устанавливает правила проведения банковских операций;
- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;
- осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;
- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;
- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (далее - банковский надзор);
- регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;
- осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;
- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;
- устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;
- принимает участие в разработке методологии составления финансового счета Российской Федерации в системе национальных счетов и организует составление финансового счета Российской Федерации, а также иные виды

деятельности согласно действующему законодательству.

Банк России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В его систему входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры и другие предприятия, учреждения и организации.

Большая роль в межотраслевом государственном регулировании движения финансовых потоков, кроме организаций банковской системы, принадлежит также вертикально централизованной системе налоговых органов, возглавляемой, находящейся в системе Министерства финансов РФ, **Федеральной налоговой службой (ФНС России)**¹⁰⁸, являющейся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

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.

Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

Служба и ее территориальные органы - управления Службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции Службы межрайонного уровня (далее - налоговые органы) составляют единую централизованную систему налоговых органов.

Федеральная налоговая служба осуществляет определенные полномочия в установленной сфере деятельности, среди которых осуществление

¹⁰⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. N 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" (с изменениями и дополнениями).// Собр. законодательства Рос. Федерации от 04.10. 2004 г. N 40, ст. 3961; 11.06.2012 г. N 24, ст. 3188

контроля и надзор за: соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей; осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами; соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения; полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей; проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей; соблюдением организатором азартных игр требований, установленных частями 1 и 2 статьи 16 Федерального закона "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и многие иные.

Кроме того ФНС России выдает разрешения на проведение всероссийских лотерей; свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с прямогонным бензином; свидетельства о регистрации организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом, а также осуществляет: государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств; выдачу специальных марок для маркировки табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации; проверку технического состояния игрового оборудования. На ФНС России возложена регистрация в установленном порядке: контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации; ведение в установленном порядке учета всех налогоплательщиков; Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и Единого государственного реестра налогоплательщиков; единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей.

В системе Министерства финансов России находится **Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)**¹⁰⁹, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Федеральная служба финансово-

¹⁰⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.06.2004г. № 278 «Об утверждении Положения о федеральной службе финансово-бюджетного надзора (в ред. от 24.03.2011 N 210)//Собр. законодательства Рос. Федерации.

бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений; за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций; за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре, а также иные полномочия, предусмотренные Положением о Службе.

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 возложены на **Федеральное казначейство** (Федеральное казначейство),¹¹⁰ находится в ведении Министерства финансов РФ и является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой). Федеральное казначейство осуществляет множество полномочий среди которых: доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования; учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета; открытие в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета; открытие и ведение лицевого счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета; ведение сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета; учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений; составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об

¹¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. N 703 "О Федеральном казначействе" (в ред. от 26.12.2011 г. №210) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.12.2004 г. N 49 ст. 4908; 04.04.2011. N 14, ст. 1935.

исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации; управление операциями на едином счете федерального бюджета; осуществление предварительного и текущего контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета; подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, а также иные полномочия, предусмотренные законодательством.

§9.2.4. Государственное экологическое регулирование в области экономики

Природа и ее ресурсы являются объектом воздействия и предметного использования в многочисленных и разнообразных производственно-хозяйственных процессах предпринимательской деятельности, и это крайне актуализирует проблему государственного экологического регулирования в области экономики.

Среди довольно большого массива природоохранного законодательства особая роль принадлежит основополагающему Закону РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ)¹¹¹, который в комплексе с мерами организационного, правового, экономического и воспитательного воздействия призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности территории России. В этом Законе закрепляются общие для всех объектов природы задачи и основные принципы охраны окружающей природной среды, а также компетенция специально уполномоченных на то федеральных и субъектов Федерации государственных органов и органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды. Специфическим же проблемам и вопросам конкретных объектов природы посвящены другие законы: Земельный кодекс РФ от 25.10.2000г. №136-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г.)¹¹², Водный кодекс РФ (в ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ)¹¹³, Лесной кодекс РФ (в ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ)¹¹⁴, федеральные законы от 04.05.1999г. №96-ФЗ (в ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ) «Об охране атмосферного воздуха»¹¹⁵, «Об особо охраняемых природных

¹¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.01.2002, N 2, ст. 133; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

¹¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.10.2001 г. N 44, ст. 4147; 30.07. 2012. N 31, ст. 4322

¹¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации", 05.06.2006, N 23, ст. 2381; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

¹¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.12.2006, N 50, ст. 5278; 30.07.2012, N 31, ст. 4322.

¹¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.05.1999, N 18, ст. 2222; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

территориях»¹¹⁶ и другие.

К основным организационно-правовым средствам государственного экологического регулирования относятся: нормирование качества окружающей природной среды, установление определенных экологических требований по обращению с отходами производства и потребления, государственная экологическая экспертиза, экологические требования к осуществлению различных видов производственно-хозяйственной деятельности, объявление и установление режима зон чрезвычайных экологических ситуаций, особо охраняемых природных территорий и объектов; четкое установление общих и специальных обязанностей для всех категорий природопользователей принимать надлежащие, обеспечивающие охрану окружающей среды и сбережение природных ресурсов меры по обращению с отходами; соблюдение действующих экологических, санитарно-эпидемиологических и технологических норм и правил охраны природы, а также осуществление государственного экологического контроля и привлечение к ответственности за экологические правонарушения.

Различные стороны и моменты экологического административно-правового регулирования являются элементами компетенции многих государственных и муниципальных органов исполнительной власти, но основная роль принадлежит **Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации**¹¹⁷, которое является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности, а также координирующим, в установленных законодательством случаях, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

В системе Министерства природных ресурсов и экологии РФ действует **федеральная служба по надзору в сфере природопользования**¹¹⁸, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами

¹¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 20.03.1995, N 12, ст. 1024; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

¹¹⁷ См.: Постановление Правительства РФ «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» от 29.05.2008г. №404 (в ред. от 30 июня 2012 г. N 671) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06. 2008 г. N 22, ст. 2581; 09.07. 2012 г. N 28 ст. 3905.

¹¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 30.07. 2004 г. N 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370" (в ред. от 24.03.2011 г. N 210)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.08. 2004. N 32 ст. 3347; 04.04. 2011. N 14 ст. 1935.

местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Обладая широкими полномочиями в установленной сфере деятельности, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);
- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- за использованием и охраной водных объектов;
- за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;
- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений;
- 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 и некоторые другие виды контроля.

Кроме этого, она выполняет функции:

- административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;
- федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал, а также выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на: добычу объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации; добычу объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, и пользование ими; содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию диких животных, их частей и полученной из них продукции (кроме объектов охоты и рыболовства); ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых рыб; экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов; экспорт лекарственного сырья растительного и животного происхождения; экспорт рыбы,

ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых); экспорт коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них; экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории Российской Федерации, и в пределах континентального шельфа и морской зоны Российской Федерации;

создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации в пределах своей компетенции.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования организует и проводит в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу: проектов правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативным воздействиям на природные ресурсы, нормативно-технических и инструктивно-методических документов органов государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на использование природных ресурсов и иную деятельность согласно законодательству.

В ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ находится **Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды**¹¹⁹ (Росгидромет), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды обеспечивает в установленной сфере деятельности выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации. Также, в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ осуществляют свою деятельность три **федеральных агентства:**

водных ресурсов¹²⁰ - Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции

¹¹⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 г. N 372 "О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды" (в ред. от 24.03.2011 г. N 210) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08. 2004 г. N 31, ст. 3262; 04.04.2011 г. N 14, ст. 1935.

¹²⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов (в ред. Правительства РФ от 29.03.2011г. N 217) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 21.06.2004, N 25, ст. 2564; 04.04.2011, N 14, ст. 1942.

по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Федеральное агентство водных ресурсов в установленной сфере деятельности осуществляет большой круг полномочий, среди которых: организация территориального перераспределения стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации; осуществление мероприятий по охране водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водоемов, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений, а также другие функции и полномочия определенные природоохранным законодательством;

лесного хозяйства¹²¹ - Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет в порядке и пределах, которые определены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, 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. Оно осуществляет надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений); а также контроль и надзор за исполнением органами

¹²¹ См.: Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 г. N 736 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства. (в ред. 21.03.2012 N 219) // Собр. законодательства Рос. Федерации 04.10.2010, N 40, ст. 5068; 09.07.2012, N 28, ст. 3905.

государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий (с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

по недропользованию¹²² - Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет многочисленные и разнообразные полномочия в установленной сфере деятельности. Оно осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству. Кроме этого Агентство организует государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение в установленном порядке 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, а также иные функции и полномочия определенные в Положении о нем.

§9.2.5. Государственное регулирование организации социально-трудовой сферы

Объектом государственного регулирования здесь выступают многочисленные и разнообразные процессы: 1) формирования минимальных доходов и уровня жизни населения, а также социального обслуживания некоторых категорий населения; 2) становления рынка рабочей силы, установления и поддержания партнерских отношений работников с работодателями, регулирование занятости и безработицы, социально-демографических и миграционных процессов; 3) обеспечение должных социально-трудовых условий и гарантий труда работников и его охраны. Все эти социально-экономические процессы и опосредующие их

¹²²См.: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 N 293 (ред. от 24.03.2011г. N 210) "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.06.2004, N 26, ст. 2669; 04.04.2011, N 14, ст. 1935.

организационные отношения настолько важны и значимы для нормальной жизнедеятельности и прогрессивного развития общества и государства, что объективно требуется непрерывное наблюдение за состоянием социально-трудовой сферы, своевременное выявление происходящих там изменений и оперативное предупреждение негативных тенденций, ведущих к развитию очагов социальной напряженности. Для этого по решению Правительства РФ проводится постоянный всероссийский мониторинг социально-трудовой сферы, который представляет собой государственную систему непрерывного наблюдения за фактическим положением дел в социально-трудовой сфере для своевременного выявления и системного анализа происходящих в ней изменений, предупреждения негативных тенденций, ведущих к формированию и развитию очагов социальной напряженности, а также для краткосрочного прогнозирования развития важнейших процессов в этой сфере.

Для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации государство устанавливает потребительскую корзину - минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а на ее основе определяет прожиточный минимум — стоимостную оценку потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. В соответствии с Федеральным законом от 24.10.1997г. №134ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (в ред. от 30.11.2011 N 363-ФЗ)¹²³ Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для: оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ; обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, а также для определения устанавливаемых на федеральном уровне размеров стипендий, пособий и других социальных выплат; формирования федерального бюджета, а также других установленных федеральным законом целей.

Потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации определяется не реже одного раза в пять лет на основе методических рекомендаций, разрабатываемых с участием общероссийских объединений профсоюзов, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Потребительская корзина в целом по Российской Федерации устанавливается федеральным законом, а в субъектах Российской Федерации потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных

¹²³См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.10.1997, N 43, ст. 4904; 05.12.2011, N 49 (ч. 1), ст. 7041.

товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения.

Действующее законодательство предусматривает также определенные формы социальной помощи и для некоторых категорий населения, например для граждан пожилого возраста и инвалидов устанавливает государственные стандарты социального обслуживания, которые утверждаются Правительством РФ.

Важное значение имеет государственное регулирование, направленное на организацию согласования социально-экономических интересов работников и работодателей, установление и поддержание партнерских отношений работников с работодателями. Институт социального партнерства как системы отношений по обеспечению согласования интересов работников и работодателей полное, развернутое и комплексное развитие получил в Трудовом кодексе Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 28.07.2012)¹²⁴ имеется специальный раздел 2 «Социальное партнерство», состоящий из 7 глав, включающих в себя 32 статьи (ст. 23-55).

Немаловажная роль в организации отношений социального партнерства работников и работодателей на федеральном уровне принадлежит Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, которая действует в соответствии с Федеральным законом от 01.05.1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».¹²⁵

Экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан России на труд и социальную защиту от безработицы, закреплены в Федеральном законе от 19.04.1991г. №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ)¹²⁶, в соответствии с которым в России создана Федеральная служба по труду и занятости населения с четко очерченными задачами, функциями и полномочиями.

В Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, содержащих государственные требования охраны труда, которая состоит из межотраслевых и отраслевых правил и типовых инструкций по охране труда, строительных и санитарных норм и правил, правил и инструкций по безопасности, правил устройства и безопасной эксплуатации, свода правил по проектированию и строительству, гигиенических нормативов и государственных стандартов безопасности труда. Согласно п.3 Указа Президента РФ от 21.05.2012г. №636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от

¹²⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3; 30.07.2012, N 31, ст. 4325.

¹²⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.05.1999. №18, ст. 218.

¹²⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.04.1996, №17, ст. 1915; 30.07.2012, N 31, ст. 4322.

(в ред. Указа Президента РФ от 25.06.2012 N 881) ¹²⁷ было вновь образовано Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации¹²⁸, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), социальной защиты и социального обслуживания населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов и проведения медико-социальной экспертизы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

В ведении Минтруда находится Федеральная служба по труду и занятости¹²⁹ (Роструд) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан.

§9.2.6. Сфера общегосударственного учета и статистики

К этому направлению государственного регулирования областью экономики следует отнести общегосударственное регулирование бухгалтерского учета и статистики. Согласно Закону РФ от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (в редакции от 3 ноября 2006 г.) общее методологическое руководство бухгалтерским учетом в России осуществляет Правительство РФ. А органы, которым федеральными законами предоставлено право регулирования бухгалтерского учета, разрабатывают и утверждают в пределах своей компетенции положения (стандарты) по бухгалтерскому учету и другие нормативные акты и методические указания, устанавливающие принципы, правила и способы ведения бухгалтерского

¹²⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 28.05.2012, N 22, ст. 2754; 02.07.2012, N 27, ст. 3674.

¹²⁸ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. N 535 "Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации"// Российская газета.04.06.2012. №5798.

¹²⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 324 (ред. от 24.03.2011 N 210) "Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости"// Собр. законодательства Рос. Федерации, 12.07.2004, N 28, ст. 2901; 04.04.2011, N 14, ст. 1935.

учета и представления бухгалтерской отчетности, а также правовых основ организации бухгалтерского учета в хозяйствующих организациях. Главными задачами бухгалтерского учета являются: формирование полной и достоверной информации о хозяйственных процессах и финансовых результатах деятельности организации; обеспечение контроля за наличием и движением имущества, использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами; своевременное предупреждение негативных явлений в хозяйственно-финансовой деятельности организации.

Федеральная служба государственной статистики является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики. Она обеспечивает официальной статистической информацией, являющейся частью государственных информационных ресурсов о социально-экономическом и демографическом положении страны, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, граждан и организации.

§9.2.7. Сфера государственной стандартизации, метрологии, сертификации.

В широком плане стандартизация охватывает все сектора и сферы рыночной экономики, включая в себя, например, организацию разработки и применения государственных социальных стандартов, правил (стандартов) аудиторской деятельности и многих других видов нетоварной экономической предпринимательской деятельности. В сложившемся же более узком понимании этого термина и понятия стандартизация охватывает лишь сектор товарного рынка, сферу производства товарной продукции, работ и услуг. Организационно-правовую основу государственного регулирования в этой сфере государственного управления составляют Федеральный закон РФ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 28.07.2012 N 133-ФЗ)¹³⁰, действие которого регулирует отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению

¹³⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140; 30.07.2012, N 31, ст. 4322

работ или оказанию услуг. Данный закон определяет также права и обязанности участников регулируемых настоящим Федеральным законом отношений.

Органом, осуществляющим межотраслевую координацию, а также функциональное регулирование в области стандартизации, метрологии и сертификации является **Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии**,¹³¹ которое находится в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, и выполняет многочисленные функции, в том числе по организации экспертизы проектов национальных стандартов. Оно осуществляет руководство 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, а также утверждение национальных стандартов и ведёт федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов.

§9.2.8. Контрольно-разрешительная деятельность государства в экономической области. Управление территориями.

В процессе и в результате контрольно-разрешительной деятельности Российского государства в экономической области в настоящее время применяются три основных и наиболее распространенных организационно-правовых средства: 1) государственная регистрация физических и юридических лиц как субъектов предпринимательской экономической деятельности; 2) государственное лицензирование отдельных видов предпринимательской экономической деятельности и 3) особый разрешительный порядок государственного регулирования осуществления некоторых особо контролируемых государством действий и операций (государственный экспортный контроль, валютный контроль, таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из Российской Федерации контролируемых товаров и технологий и т. д.).

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется регистрирующим органом в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 28 июля 2012 г. N 133-ФЗ)¹³², который регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией при

¹³¹

¹³² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.08. 2001 г., N 33 (Часть I), ст. 3431; 30.07.2012. N 31, ст. 4322

прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также в связи с ведением государственных реестров - единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Лицензирование отдельных видов экономической деятельности осуществляется в настоящее время на основании и в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (в ред. от 28.07. 2012 г. N 133-ФЗ),¹³³ согласно которому деятельность кредитных организаций; деятельность по организации биржевой торговли, деятельности биржевых посредников и биржевых брокеров; различные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг; деятельность акционерных инвестиционных фондов, деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами; деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов; негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию; клиринговая деятельность, а также страховая деятельность, выведены за рамки действия данного закона. Лицензирование вышеперечисленных видов деятельности осуществляется в порядке, установленном федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующих сферах деятельности.

Особый разрешительный порядок государственного регулирования осуществления некоторых особо контролируемых государством действий и операций включает в себя некоторые специфические виды общегосударственного контроля, осуществляемого на основе специальных федеральных законов. Сюда относится, например, регулируемый Федеральным законом от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (в ред. от 06.12.2011 N 409-ФЗ),¹³⁴ который регулирует отношения органов государственной власти Российской Федерации и российских участников внешнеэкономической деятельности при осуществлении экспортного контроля.

Экспортный контроль распространяется на внешнеэкономическую деятельность в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов, в части осуществления экспортного контроля в целях и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества. Разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями, производится согласно списков

¹³³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.05.2011. N 19, ст. 2716; 30.07.2012. N 31, ст. 4322

¹³⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.07.1999, N 30, ст. 3774; 12.12.2011, N 50, ст. 7351.

(перечней), которые утверждаются указами Президента РФ по представлению Правительства РФ. Разновидностями особого разрешительного порядка государственного регулирования являются таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из Российской Федерации контролируемых товаров и технологий.

Контроль за деятельностью аккредитованных лиц и формирование единой национальной системы аккредитации возложены на Федеральную службу по аккредитации (Росаккредитация)¹³⁵. Федеральная служба по аккредитации является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции национального органа Российской Федерации по аккредитации, и находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Федеральная служба по аккредитации осуществляя возложенные полномочия в установленной сфере деятельности, проводит аккредитации:

- органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия (за исключением подтверждения соответствия оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, продукции (работ, услуг) и объектов, для которых устанавливаются требования, связанные с обеспечением ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии);
- граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю;
- экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти, в частности:
 - организаций на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;
 - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на право выполнения работ и (или) оказания услуг в области обеспечения единства измерений, за исключением обеспечения единства измерений при осуществлении деятельности в области обороны и безопасности государства;
 - испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна;
 - испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности муки,

¹³⁵ См.: Постановление от 17 октября 2011 г. N 845 «О Федеральной службе по аккредитации» (в ред. от 29.06.2012 N 657)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 24.10.2011, N 43, ст. 6079; , 02.07.2012, N 27, ст. 3766.

макаронных и хлебобулочных изделий;

- органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), проводящих сертификационные испытания средств связи, и иные функции, предусмотренные законодательством.

Управление отдельными территориями. В последнее время особое внимание руководства страны привлечено к развитию отдельных территорий. Образование *Северо-Кавказского федерального округа* (СКФО) — федеральный округ Российской Федерации, выделенный из состава Южного федерального округа указом президента России Д. А. Медведева от 19 января 2010 года стало первым изменением числа федеральных округов с момента их учреждения в 2000 году.

Площадь территории округа составляет около одного процента от площади территории Российской Федерации. В СКФО входят: Республика Дагестан; Республика Ингушетия; Кабардино-Балкарская Республика; Карачаево-Черкесская Республика; Республика Северная Осетия — Алания; Ставропольский край; Чеченская республика.

Особенностью СКФО является тот факт, что его руководитель наделён одновременно полномочиями заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и Полномочного Представителя Президента Российской Федерации, что случилось впервые в российской практике и имеет целью создать эффективную модель оперативного решения экономико-социальных проблем округа. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (далее - Стратегия), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р, определила основные направления, способы и средства достижения стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на вышеуказанных территориях, до 2025 года.

Северо-Кавказский федеральный округ имеет благоприятные условия для развития агропромышленного комплекса, туризма, санаторно-курортной сферы, электроэнергетики, добывающих и обрабатывающих секторов промышленности, а также развитые транзитные функции.

Однако до сих пор естественные преимущества остаются нереализованными, поскольку Северо-Кавказский федеральный округ по-прежнему не обладает инвестиционной привлекательностью в силу нестабильности экономической и социально-политической обстановки.

Некоторые субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа, принадлежат к числу наименее экономически развитых субъектов Российской Федерации в силу крайне низкого уровня развития экономики и социальной сферы, характеризующейся высокой степенью безработицы, сложной криминогенной обстановкой и напряженной этнополитической ситуацией.

По таким ключевым социально-экономическим показателям, как валовой региональный продукт на душу населения, производительность труда и средняя заработная плата, бюджетная обеспеченность, уровень развития

реального сектора экономики и вовлеченность во внешнеэкономическую деятельность, Северо-Кавказский федеральный округ заметно отстает от других федеральных округов.

Главной целью Стратегии является обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, создания новых рабочих мест, а также для повышения уровня жизни населения. При этом в рамках Стратегии запланирован переход указанных субъектов Российской Федерации от политики стабилизации к политике форсированного роста, в рамках которой ключевыми направлениями государственной поддержки станут инвестиции в развитие экономики для постепенного обеспечения самодостаточного существования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, а также содействие их интеграции в национальную и мировую экономику.

Следующим шагом в указанном направлении было создание Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области¹³⁶ для выполнения функции координационного и совещательного органа, обеспечивающего выработку и согласование позиции Правительства России по вопросам развития указанных регионов. Учитывая, что Дальневосточный федеральный округ занимает больше, чем треть территории нашей страны, на которой проживает сравнительно небольшое количество людей – 6 млн человек, в полной мере реализовать потенциал Дальнего Востока и Восточной Сибири возможно максимально интегрировав эти территории в национальное экономическое пространство, создав благоприятные условия для жизни и работы людей.

Для решения конкретных задач создано Министерство по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвитие)¹³⁷. Главная цель его работы – выполнение на территории ДФО функции по координации деятельности по реализации госпрограмм и федеральных целевых программ, в т. ч. долгосрочных. В соответствии с программами осуществляется управление имуществом, расположенным на территории округа, а также контролируются региональные органы.

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока осуществляет следующие функции на территории Дальневосточного федерального округа: координирует деятельность по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством

¹³⁶ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 N 1101-р «О составе Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области»// Собр. законодательства Рос. Федерации, 02.07.2012, N 27, ст. 3828.

¹³⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. N 664 "О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока" // "Российская газета".06.07.2012. №5826 (153)

Российской Федерации; управляет федеральным имуществом (за исключением лесного фонда, участков недр и особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также имущественных комплексов открытых акционерных обществ, федеральных государственных предприятий, включенных в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Президентом Российской Федерации); контролирует осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Минвостокразвития России возглавляет Министр. Он назначается на должность и освобождается от нее Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Создание новой позиции в Правительстве, отвечающей за целый макрорегион, отражает серьезную внимание и обеспокоенность руководства страны ситуацией на Дальнем Востоке.

§9.2.9. Административная ответственность в системе межотраслевого управления экономикой

Определенные уполномоченные на то государственные органы межотраслевого управления и их должностные лица в пределах своей компетенции могут возбуждать дела и привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц, виновных в совершении различных административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в пределах компетенции соответствующего органа, являются должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ (они перечислены в ст. 28.3 КоАП РФ). Исчерпывающий перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, дан в главе 23 КоАП РФ (ст. 23.1—23.78). Это, как правило, руководители органов исполнительной власти, их заместители, различного рода начальники и государственные инспектора. В гл. 23 КоАП РФ четко поставлено регламентируется, какие именно государственные органы исполнительной власти и их должностные лица наделены правом привлечения к административной ответственности виновных физических и юридических лиц по конкретным статьям Особенной части КоАП РФ.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 настоящего Кодекса, в пределах компетенции соответствующего органа:

должностными лицами налоговых органов (Федеральной налоговой службы) - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.1.1, статьями 15.3 - 15.9, 15.11, частью 3 статьи 18.15, частью 3 статьи 18.17, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами таможенных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.15, 6.16, частью 1 статьи 7.12, статьями 11.14, 11.15, 14.10, 14.50, частью 1 статьи 15.6, частью 2 статьи 15.7, статьями 15.8, 15.9, частью 2 статьи 16.1, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.26, частью 2 статьи 20.23 настоящего Кодекса.

должностными лицами органов экспортного контроля - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.6 настоящего Кодекса;

должностными лицами пограничных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 18.18, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 5.27, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов, осуществляющих государственный экологический контроль, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.26, 14.43, частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.33 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов, уполномоченных в области финансовых рынков, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.36, частью 11 статьи 15.23.1, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.6 настоящего Кодекса;

должностными лицами федерального антимонопольного органа и его территориальных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 2.7 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов, уполномоченных в области

государственного регулирования тарифов, - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов государственного статистического учета - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований к продукции и государственный метрологический надзор, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.43 - 14.46, частью 1 статьи 15.12, частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.33 настоящего Кодекса;

должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований к продукции и государственный метрологический надзор, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.43 - 14.46, частью 1 статьи 15.12, частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.33 настоящего Кодекса;

должностными лицами федерального антимонопольного органа и его территориальных органов, а также органами регулирования естественных монополий - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 2.7 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.8 настоящего Кодекса;

должностными лицами органов валютного контроля рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ;

должностными лицами органов, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 14.1, частью 4 статьи 14.25 КоАП РФ.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные структурные части экономики как объекта государственного регулирования и управления.
2. Каково соотношение государственных методов регулирования и управления в административно-правовом воздействии на экономические отношения?
3. Назовите органы управления государственным имуществом и охарактеризуйте их полномочия/
4. Какой порядок предусмотрен для приватизации государственного имущества?
5. Что понимается под антимонопольным государственным регулированием?

6. Какие меры защиты конкуренции и ограничения монополизма предусмотрены законодательством?
7. Назовите субъектов и дайте общую характеристику содержанию сферы государственного банковского и налогового регулирования.
8. Назовите органы государственного экологического регулирования в области экономики, охарактеризуйте их компетенцию.
9. Назовите виды контрольно-разрешительной деятельности государства в экономической области.
10. В каком объеме и какими средствами осуществляется административно-правовое регулирование социально-трудовой сферы?
11. Назовите основные полномочия органов государственной статистики.
12. Охарактеризуйте систему и компетенцию органов управления в сфере государственной стандартизации, метрологии и сертификации.
13. Назовите особенности административной ответственности в системе межотраслевого управления экономикой.

Раздел 10. Отраслевое административно - правовое регулирование в хозяйственно-экономических комплексах

В результате изучения раздела 10 студент должен

понимать принципиальные отличия отраслевого управления от иных видов управления; содержание функций государственных органов, на которые возложено управление отраслями, а также их особенности;

уметь определять общие и специфические функции и полномочия отраслевых органов; применять полученные знания в сфере деятельности органов исполнительной власти при решении конкретных дел, анализе отдельных норм; компетентно определять отраслевой характер административно-правового регулирования на примере деятельности отдельных органов исполнительной власти;

владеть навыками грамотного ориентирования в базовых нормативных актах, устанавливающих компетенцию органов исполнительной власти с учетом не только сфер их деятельности, но и места, занимаемого ими в их иерархической системе; юридического консультирования граждан во вопросам организации деятельности в хозяйственно-обслуживающем комплексе на территории субъекта РФ.

Отрасль государственного управления представляет собой совокупность предприятий, учреждений, организаций однородного профиля - производственные (отрасли промышленности, строительства, транспортные, агропромышленные, хозяйственного обслуживания) и непроизводственные (социально-экономического и социально-культурного профиля, строго централизованные системы административно-политической сферы), которые находятся в ведении федерального или субъекта Федерации органа исполнительной власти.

Тема 10.1. Административно-правовое регулирование в промышленном комплексе

Промышленность как крупная комплексная отрасль товарного сектора рыночной экономики включает в себя множество отраслей (угольная, нефтяная, машиностроительная, пищевая промышленность и т. д.), которые, в свою очередь, в экономическом и организационном плане объединяются в промышленные комплексы, например, электроэнергетический, машиностроительный, военно-промышленный и другие. Так, в рамках единого промышленного комплекса авиационная промышленность, ракетно-космическая промышленность, радио и электронная промышленность, судостроительная промышленность составляют в своей совокупности военно-промышленный комплекс как определенное единство, в отношении

которого могут приниматься управленческие решения на высшем уровне.

Первичным звеном промышленности как единого хозяйственно-экономического комплекса и всех структурных элементов его системы выступают хозяйствующие субъекты, занятые производством промышленной продукции и выступающие на товарном рынке субъектами предпринимательской деятельности, направленной на получение прибыли. Ими выступают различные по своим организационно-правовым формам коммерческие организации: предприятия, фирмы, субъекты малого предпринимательства, производственные кооперативы, акционерные общества, концерны, ассоциации и другие отраслевые, межотраслевые, территориальные их объединения. По формам собственности предприятия могут быть государственными, муниципальными, кооперативными, частными и смешанными. Большинство предприятий негосударственных форм собственности являются акционерными обществами или обществами с ограниченной ответственностью.

Важным структурным элементом промышленного комплекса являются крупнейшие комплексные отраслевые объединения типа открытого акционерного общества «Российские железные дороги». Единственным акционером общества является Российская Федерация. От её имени полномочия акционера осуществляются Правительством Российской Федерации. Оно утверждает в должности президента общества, ежегодно формирует совет директоров и утверждает годовые отчёты; открытое акционерное общества «Газпром», где государству принадлежит 50 % плюс 1 акция «Газпрома»; ОАО «Роснефть» - лидер российской нефтяной отрасли и одна из крупнейших публичных нефтегазовых компаний мира. Основными видами деятельности «Роснефти» являются разведка и добыча нефти и газа, производство нефтепродуктов и продукции нефтехимии, а также сбыт произведенной продукции. Компания включена в перечень стратегических предприятий России. Ее основным акционером (75,16% акций) является ОАО «Роснефтегаз», на 100% принадлежащее государству. Они действуют как единые промышленно-финансовые комплексы. Это естественные монополии, имеющие своеобразный правовой статус, определенный в Федеральном законе от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (в ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ)¹³⁸. Государством ведется специальный Реестр субъектов естественных монополий, в который включаются организации (юридические лица), осуществляющие деятельность по передаче электрической и тепловой энергии, транспортировке газа по трубопроводам, транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

Правительство Российской Федерации как высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от

¹³⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 21.08.1995, N 34, ст. 3426; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

28.12.2010г. № 8-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации»¹³⁹ вырабатывает и реализует государственную социально-экономическую политику в организации функционирования всех отраслей промышленного комплекса, направляя, координируя, обеспечивая и контролируя работу всех центральных органов исполнительной власти отраслевой и функциональной компетенции—министерств, государственных комитетов и других федеральных ведомств, ведающих соответствующими отраслями и сферами деятельности промышленного комплекса; осуществляет управление федеральной собственностью; проводит всю системно-структурную организацию центрального федерального аппарата государственных органов исполнительной власти, направляя и контролируя их деятельность; устанавливает правовой статус государственных органов исполнительной власти, утверждая Положения о соответствующих федеральных министерствах, ведомствах и их территориальных органах; разрабатывает федеральные программы развития промышленности в отраслевом и региональном масштабе, принимая затем все необходимые для их реализации меры.

Министерство промышленности и торговли РФ¹⁴⁰ как орган отраслевого государственного регулирования имеет в своей системе **федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии**¹⁴¹, которое осуществляет лицензирование деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений до внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации; осуществляет контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов до принятия Правительством Российской Федерации решения о передаче этих функций другим федеральным органам исполнительной власти; осуществляет государственный метрологический надзор.

Государственная контрольно-надзорная деятельность и административная ответственность в промышленном комплексе, как и во всех других отраслевых хозяйственно-экономических комплексах, осуществляется путем привлечения виновных физических и юридических лиц государственными органами исполнительной власти межотраслевой компетенции к административной ответственности за административные правонарушения межотраслевого масштаба и характера, например, за нарушения законодательства о труде и охране труда (ст. 5.27 КоАП РФ),

¹³⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.12.1997, N 51, ст. 5712; 03.01.2011, N 1, ст. 1.

¹⁴⁰ Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 438 (в ред. от 10.11.2011г. №923) //Собр. законодательства Рос. Федерации, 2008, N 24, ст. 2868; 2009, N 3, ст. 378; 21.11.2011, N 47, ст. 6653.

¹⁴¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004г. №294 (в ред. от 26.12.2011г. №1132) «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»//Собр. законодательства Рос. Федерации. 21.06. 2004 г. N 25, ст. 2575; 02.01. 2012 г. N 1, ст. 171.

фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ), административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (ст. 15.1-15.22) и другие. Но существуют и специфические, именно для промышленности, разновидности административной ответственности отраслевого масштаба и характера, применяемые в рамках отраслевого административно-правового регулирования за административные правонарушения в сфере, например, государственного горного и промышленного надзора, государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью, государственного энергетического надзора и государственного геологического контроля и надзора, государственного надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов в промышленности.

Тема 10.2. Административно-правовое регулирование в строительном комплексе

Строительные предприятия, фирмы весьма многочисленны и разнообразны по своим наименованиям (строительные управления, строительно-монтажные управления, строительные отряды, например, мостоотряды, передвижные механизированные колонны и т. д.), по видам собственности (государственные и муниципальные строительные организации, кооперативные и частные строительные фирмы) и по своим организационно-правовым формам (открытые и закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, государственные и муниципальные унитарные строительные предприятия) и иные по наименованию строительные организации, правовой статус которых определяется рассмотренными выше законами об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью, производственных кооперативах и других организационно-правовых формах коммерческих организаций.

Вопросы правового регулирования в строительном комплексе регулируются рядом федеральных законов, например, Федеральный закон от 17.11.1995г. N 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011 №248-ФЗ) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»¹⁴², Градостроительный кодекс, Жилищный Кодекс от 29.12.2004 N 188-ФЗ (в ред. от 29.06.2012 N 96-ФЗ)¹⁴³

В системе строительного комплекса как крупной комплексной отрасли экономики действует большое количество проектно-строительных и проектно-технологических организаций, специализирующихся обычно на проектировании строительства определенных объектов — промышленных,

¹⁴² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 20.11.1995, N 47, ст. 4473; 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4596.

¹⁴³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 14; 02.07.2012, N 27, ст. 3587.

сельских, водохозяйственных, транспортных, жилищных и т. д.

Проектирование — процесс создания комплекта технической документации, по которой будет осуществляться строительство конкретного здания или сооружения. Проектированием занимается множество проектных институтов и других проектно-строительных организаций, которые на договорных началах разрабатывают для конкретных заказчиков проекты строительства, а соответствующие органы государственной или муниципальной власти их утверждают. как правило, после проведения государственной экспертизы предпроектной и проектной документации.

Правительство РФ осуществляет управление социально-экономическими процессами в строительстве путем создания рыночных условий для свободного предпринимательства в строительном комплексе на основе рационального сочетания всех форм собственности, создания и реализации правового механизма рыночной экономики; объединяет и направляет работу центральных органов исполнительной власти, действующих в строительном комплексе, устанавливает их организационно-правовой статус, утверждая положения о них. К полномочиям Правительства РФ в области градостроительной деятельности относятся установление основ федеральной политики в этой области, установление порядка ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности; установление порядка лицензирования разработки градостроительной и проектной документации, установление порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов особого регулирования федерального значения и ряд других, перечисленных в ст. 21 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ (в ред. от 28.07.2012 N 133-ФЗ ¹⁴⁴). Аналогичные функции и полномочия в управлении строительством в субъектах Российской Федерации осуществляют в территориальных пределах этого субъекта высшие органы исполнительной власти этого субъекта (губернатор, администрация, правительство).

В ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся: принятие и изменение правил застройки, утверждение и реализация градостроительной документации; организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в случае наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями; осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве и некоторые другие вопросы (ст. 23 Градостроительного кодекса РФ).

Общэкономические министерства и ведомства (Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ), как органы межотраслевого функционального регулирования, в пределах своей

¹⁴⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16; 30.07.2012, N 31, ст. 4322.

компетенции осуществляют те же свои функции и полномочия в строительном комплексе, что и в других хозяйственно-экономических комплексах.

Органом отраслевого регулирования в строительном комплексе выступает действующее в системе Министерства регионального развития РФ **Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)**¹⁴⁵, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства, а также осуществляющим по вопросам, не отнесенным законодательством Российской Федерации к ведению Министерства регионального развития Российской Федерации, функции по выработке и (или) реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства, в сфере теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведенной источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений, сооружений, в том числе в жилищном фонде, в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Контроль и надзор в строительстве начинается в стадии проектирования и затем осуществляется в процессе строительства и после его окончания (в процессе приемки законченных строительством зданий и сооружений).

На стадии проектирования контроль и надзор осуществляется в процессе разработки, рассмотрения и утверждения проектно-сметной документации на строительство. В процессе строительства специальная служба проектировщиков осуществляет авторский досмотр - контроль представителя проектной организации за правильностью исполнения проекта строителями.

Порядок и организация осуществления градостроительного надзора

¹⁴⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 N 670

"О Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству" (вместе с "Положением о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству")// Собр. законодательства Рос. Федерации. , 09.07.2012, N 28, ст. 3904.

регламентируется Положением об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ 01.02.2008г. (в ред. от 03.02.2012 N 80)¹⁴⁶. Контрольно-надзорные функции за безопасным ведением работ в строительстве, соблюдением правил пожарной безопасности, экологических, санитарно-противоэпидемических и других правил ведут, соответственно, органы госгортехнадзора, электроннадзора, пожарного, экологического, санитарно-эпидемиологического и других функциональных видов государственного контроля и надзора. На стадии проектирования все эти органы призваны осуществлять предупредительный государственный контроль и надзор, давая заключения по строительным проектам с точки зрения соблюдения в них всех норм и правил. В процессе строительства они полномочны осуществлять текущий государственный контроль за фактическим соблюдением правил и норм строителями. При этом должностные лица контрольно-надзорных государственных органов вправе применять меры административного предупреждения, пресечения (приостановление, запрещение работ) и административные наказания, предусмотренные ст. 9.4 и 9.5 КоАП РФ.

В связи с отсутствием федерального органа власти с контрольными функциями именно в сфере строительства и в связи с принятием Федерального закона (в ред. от 25.06.2012 N 93-ФЗ) «О саморегулируемых организациях»¹⁴⁷ в последние годы стали активно создаваться **саморегулируемые организация строителей (СРО) - вид некоммерческой организации**, основанной на членстве индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, выполняющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Содержанием деятельности такой саморегулируемой организации являются разработка и утверждение документов, предусмотренных статьей 55.5 Градостроительного кодекса РФ, а также контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований этих документов.

Целями деятельности саморегулируемых организаций являются: предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - вред) вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций, а также повышение качества выполнения строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

В связи с переходом на новую систему оплаты жилья и коммунальных

¹⁴⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.02.2006, N 7, ст. 774; 13.02.2012, N 7, ст. 864.

¹⁴⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.12.2007, N 49, ст. 6076; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

услуг и порядком предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг и в целях обеспечения государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме Правительство Российской Федерации утвердило Постановлением от 26.09.1994г. №1086 (в ред. от 25.06.2012 N 635) Положение о **Государственной жилищной комиссии в Российской Федерации**¹⁴⁸. Главной задачей государственной жилищной инспекции в Российской Федерации является контроль за обеспечением прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг, отвечающих требованиям федеральных стандартов качества, использованием и сохранностью жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме независимо от их принадлежности.

Система органов государственной жилищной инспекции состоит из Главной государственной жилищной инспекции и ее органов в субъектах Российской Федерации.

На органы государственной жилищной инспекции возложен контроль: за использованием жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и придомовых территорий; за техническим состоянием жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и их инженерного оборудования, своевременным выполнением работ по их содержанию и ремонту в соответствии с действующими нормативно-техническими и проектными документами; за обоснованностью устанавливаемых нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг; за санитарным состоянием помещений жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме в части, согласованной с соответствующими службами санитарно-эпидемиологического контроля; за осуществлением мероприятий по подготовке жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме к сезонной эксплуатации; за рациональным использованием в жилищном фонде, общем имуществе собственников помещений в многоквартирном доме топливно-энергетических ресурсов и воды; за соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (отопление, электро-, водо-, газоснабжение и т.д.); за соблюдением правил пользования жилыми помещениями и придомовыми территориями; за соблюдением порядка и правил признания жилых домов и помещений непригодными для постоянного проживания, а также перевода их в нежилые; за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками государственных или муниципальных объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями услуг и потребителями; за проведением конкурсов на

¹⁴⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.10.1994, N 23, ст. 2566; 02.07.2012, N 27, ст. 3745.

обслуживание и капитальный ремонт домов государственного и муниципального жилищных фондов; за выполнением жилищно-коммунальных услуг по заявкам населения; за наличием в жилых домах приборов регулирования, контроля и учета энерго- и водоресурсов.

Осуществляя контроль органы государственной жилищной инспекции имеют право проводить инспекционные обследования и проверки подконтрольных объектов в соответствии с задачами и функциями, определенными данным Положением; давать предписания собственникам, владельцам и пользователям жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и придомовых территорий об устранении выявленных нарушений, а также иные действия, предусмотренные нормативно-правовыми документами, регламентирующими деятельность Комиссии.

Определенными контрольными функциями в сфере ЖКХ наделена и Федеральная служба по тарифам, на которую возложен государственный контроль за обоснованностью установления, изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Тема 10.3. Административно-правовое регулирование в агропромышленном комплексе

Агропромышленный комплекс (АПК) страны включает в себя много отраслей сельскохозяйственного и органически связанного с ним промышленного и иного производства: основные отрасли сельскохозяйственного производства (земледелие, растениеводство и животноводство) и специальные отрасли сельского хозяйства (лесное хозяйство, охотничье дело, рыбное хозяйство, мелиорация и водное хозяйство, заготовки, хранение и промышленную переработку сельскохозяйственной продукции).

Проводимые в России экономические реформы, направленные на создание многоукладной рыночной экономики и конкурентной среды, формирование класса новых собственников изменили саму суть управляющего организующего государственного воздействия на функционирование и развитие сельского хозяйства, а также правовой статус хозяйствующих в этой отрасли субъектов.

Государственное управление сельским хозяйством происходит в настоящее время путем государственного регулирования агропромышленного производства посредством экономического воздействия государства на производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включая рыбу и морепродукты, а также производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства. Государственное регулирование агропромышленного производства осуществляется на следующих основных направлениях: формирование и

функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; финансирование, кредитование, страхование, льготное налогообложение; защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности; развитие науки и осуществление научной деятельности в сфере агропромышленного производства; развитие социальной сферы села; иные направления, определенные законодательством Российской Федерации (см., например, Федеральный закон от 09.07.2002 N 83-ФЗ (ред. от 01.07.2011г. № 169-ФЗ) "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей"¹⁴⁹, который устанавливает правовые основы и условия реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях улучшения их финансового состояния до применения процедур банкротства; Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 28.02.2012 г. №6-ФЗ) "О развитии сельского хозяйства"¹⁵⁰, регулирующий отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, признанными этим Законом сельскохозяйственными товаропроизводителями, иными гражданами, юридическими лицами, органами государственной власти в сфере развития сельского хозяйства; Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2011 года № 874 (ред. от 31.05.2012г. №538) "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность, используемых ими земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения"¹⁵¹; Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1042 (ред. от 22.02.2012г. №138) «Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономически значимых региональных программ»¹⁵², которым установлен порядок распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономически значимых региональных программ, и многие иные акты.

Правительство РФ осуществляет общую координацию работы и контроль за деятельностью всех федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств), действующих в системе АПК или имеющих к ней какое-либо функциональное отношение. К числу важнейших

¹⁴⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 15.07.2002, N 28, ст. 2787; 04.07.2011, N 27, ст. 3880.

¹⁵⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 01.01.2007, N 1 (1 ч.), ст. 27; 05.03.2012, N 10, ст. 1154.

¹⁵¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 07.11.2011, N 45, ст. 6402; 04.06.2012, N 23, ст. 3032.

¹⁵² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 27.12.2010, N 52 (ч. 1), ст. 7102.; 05.03.2012, N 10, ст. 1226.

направлений правительственного регулирования организации и деятельности АПК можно отнести разработку федеральных целевых программ стабилизации и развития агропромышленного производства в стране, разработку и реализацию государственной закупочной, налоговой, ценовой, кредитной, страховой, внешнеэкономической политики в отношении агропромышленного комплекса; назначает представителей государства в открытых акционерных обществах агропромышленного комплекса, определяя основы их компетенции; заключает ежегодные соглашения с Аграрным союзом России; определяет виды и порядок ежегодного предоставления различных мер государственной поддержки агропромышленному комплексу.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)¹⁵³ является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения страны, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Оно осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными и субъектов Российской Федерации органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями.

В системе Министерства сельского хозяйства РФ действуют Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство по рыболовству.

В системе Министерства природных ресурсов РФ как федерального органа управления лесным, водным хозяйством и недропользованием действуют Федеральные службы: по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; по надзору в сфере природопользования, Федеральные агентства: лесного хозяйства; водных ресурсов и по недропользованию.

Контроль, надзор и административная ответственность в агропромышленном комплексе имеет своей целью и социальным предназначением сохранение и преумножение богатств природы, обеспечение правильного целесообразного использования и сохранности материальных ценностей, предупреждение эпидемических и иных небезопасных для человека заболеваний среди животных и растений, обеспечение высокого качества заготавливаемой для промышленной переработки и длительного хранения сельскохозяйственной продукции.

Правом привлечения к административной ответственности виновных физических и юридических лиц пользуются действующие в системе Министерства сельского хозяйства РФ:

¹⁵³ См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. N 450(в ред. от 27.07.2012 г. N 772) "О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.06. 2008 г. N 25, ст. ст. 2983;06.08.2012 г. N 32, ст. 4561.

органы государственного ветеринарного надзора и их должностные лица (ст. 23.14 КоАП РФ) - за нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; за нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства (ст. 10.6 - 10.8 КоАП РФ);

органы государственного карантинного фитосанитарного контроля и их должностные лица (ст. 23.15 КоАП РФ) - за нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений; нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза; за нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.1-10.3 КоАП РФ);

органы государственного контроля и надзора в области защиты растений и их должностные лица (ст. 23.16 КоАП РФ) - за нарушение правил обращения с пестицидами; нарушение правил борьбы с растениями-сорняками (ст. 8.3, 10.1 КоАП РФ);

государственные семенные инспекции и их должностные лица (ст. 23.19 КоАП РФ) - за нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений; нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений; за нарушение порядка ввоза на территорию Российской Федерации семян сельскохозяйственных растений (ст. 10.12—10.14 КоАП РФ).

Многочисленные органы исполнительной власти, наделенные правом применения административных наказаний, действуют в системе Министерства природных ресурсов и экологии РФ:

органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, и их должностные лица (ст. 23.21 КоАП РФ) вправе привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц за самовольное занятие земельного участка; за уничтожение межевых знаков границ земельных участков; за самовольную переуступку права пользования землей; за сокрытие или искажение экологической информации о состоянии земель; порчу земель; за невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; за использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 7.1, 7.2, 7.10, 8.5, 8.6-8.8 КоАП РФ);

органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов, и их должностные лица (ст. 23.23 КоАП РФ) могут применять административные наказания за уничтожение специальных водохозяйственных или водоохраных знаков; за самовольное занятие

водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии); за повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки; за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; за самовольную переуступку права пользования водным объектом; за сокрытие или искажение экологической информации о состоянии водных объектов; за нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов; за нарушение правил охраны водных объектов; нарушение правил водопользования: за нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств; невыполнение правил ведения судовых документов; за нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации; за нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (ст. 7.2, 7.6-7.8, 7.10, 8.5, 8.12-8.16, 8.19, 9.2 КоАП РФ);

органы, уполномоченные в области использования, охраны и защиты лесного фонда, и их должностные лица (ст. 23.24 КоАП РФ) могут привлекать к административной ответственности за самовольное занятие участков земель лесного фонда; за уничтожение специальных лесоустроительных и лесохозяйственных знаков; за самовольное занятие участка леса; за пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии); за сокрытие или уничтожение информации о состоянии лесов, земель лесного фонда и многие другие разновидности норм и правил лесопользования, охраны и защиты лесного фонда (более двадцати наименований) (ст. 7.1, 7.2, 7.8—7.11, 8.7, 8.8, 8.12, 8.13, 8.24-8.37 КоАП РФ);

органы, уполномоченные в области охраны, контроля и регулирования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и среды их обитания, и их должностные лица (ст. 23.26 КоАП РФ) наделены правом привлечения к административной ответственности лиц виновных в уничтожении, повреждении специальных знаков, устанавливаемых пользователями и охранителями животного мира; пользовании объектами животного мира без разрешения (лицензии); в нарушении правил охраны среды обитания или путей миграции животных и многих других правил десяти наименований (ст. 7.2, 7.11, 8.33, 8.34-8.37 КоАП РФ);

органы государственного экологического контроля и их должностные лица (ст. 23.29 КоАП РФ) полномочны привлекать к административной ответственности лиц, виновных в уничтожении или повреждении знаков особо охраняемых природных территорий; за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических

требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами и целого ряда других экологических требований и норм (около двадцати наименований) (ст. 7.2, 7.11, 8.1, 8.2, 8.4-8.6, 8.18-8.19, 8.21-8.23, 8.31, 8.33-8.36, 8.39 КоАП РФ).

Органы, осуществляющие контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2, статьями 7.11, 8.33, статьей 8.34, статьей 8.36, частями 2 и 3 статьи 8.37, статьями 8.38, 8.42, статьей 11.6, частью 1 статьи 11.7, статьями 11.8, 11.9 - 11.11, частью 2 статьи 11.17 КоАП РФ.

Тема 10.4. Административно-правовое регулирование в хозяйственно-обслуживающем комплексе

В хозяйственно-обслуживающий комплекс входит группа организационно самостоятельных отраслей экономики, объединяемых общностью, осуществляемой предприятиями этих отраслей, хозяйственно-обслуживающей деятельности, являющейся специфической разновидностью производственно-хозяйственной деятельности. Деятельность всех отраслей хозяйственно-обслуживающего комплекса связана с оказанием хозяйственных услуг (транспортных, торговых, информационных, связи и других), представляющих собой полезное действие той или иной потребительной стоимости, не обладающей физической формой товара, но имеющей финансовый эквивалент своей рыночной стоимости.

В систему хозяйственно-обслуживающего комплекса входят следующие отрасли экономики: транспорт (всех видов), связь (почтовая, телеграфная, телефонная и т. д.), внутренняя торговля и бытовое обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство. В обслуживающих отраслях производственный цикл не замыкается в системе организаций данной отрасли, выходит за ее пределы и продолжается дальше в виде взаимодействия организаций данной обслуживающей отрасли с клиентурой. Весь смысл деятельности обслуживающих отраслей состоит именно в надлежащей четкой организации обслуживания физических и юридических лиц (клиентуры) за пределами данной обслуживающей отрасли. Это обуславливает существование двух групп организационных отношений: 1) отношений внутриотраслевого масштаба и характера между организациями данной отрасли и 2) отношений, выходящих за пределы собственно отрасли, складывающихся между предприятиями обслуживающих отраслей и клиентурой.

Для организации отношений внутриотраслевого масштаба и характера осуществляются внутриорганизационные функции внутрикорпоративного управления. Они направлены на создание системы предприятий и организаций соответствующей обслуживающей отрасли и органов

внутриотраслевого управления и на обеспечение четкой и бесперебойной работы всей системы отрасли (организация прогнозирования развития отрасли, финансирования и материально-технического оснащения, научно-техническое нормирование, работа с кадрами и т. д.). Для организации же второй группы отношений управленческие функции межотраслевого масштаба и характера направлены на регулирование отношений предприятий и организаций соответствующей обслуживающей отрасли с потребителями: установление правил обслуживания (правила перевозок, торговли, правила предоставления услуг бытового характера, правила пользования жилым помещением и другие), установление правил и режима работы предприятий и организаций обслуживающих отраслей, установление правил пользования предоставляемыми услугами (правила пользования телефоном, правила поведения пассажиров в поезде, самолете и т. д.). Осуществление этих функций представляет собой организационные, управленческие акты, которые предшествуют гражданско-правовым отношениям, в которые вступают предприятия обслуживающих отраслей с потребителями оказываемых услуг.

Защита интересов физических и юридических лиц – потребителей является важнейшим элементом государственной организации любых видов хозяйственного обслуживания. Резолюция Генеральной ассамблеи ООН «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» (приняты 09.04.1985 резолюцией 39/248 на 106-ом пленарном заседании Генеральной ассамблеи ООН)¹⁵⁴ закрепила восемь основополагающих прав потребителей: 1) право на выбор; 2) право на возмещение вреда; 3) право быть выслушанным; 4) право на информацию; 5) право на потребительское образование; 6) право на удовлетворение базовых потребностей; 7) право на качество; 8) право на безопасность.

Все эти права в той или иной степени уже нашли отражение в современном российском законодательстве по защите прав потребителей: в ГК РФ, КоАП РФ, и особенно в Законе РФ от 07.02.1992 N 2300-1(ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ) «О защите прав потребителей»,¹⁵⁵ регулирующем отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливающим права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяющий механизм реализации этих прав.

Правительство РФ как высший орган исполнительной власти

¹⁵⁴ См.: Коммерческий вестник. - 1989. - № 7,8. - С.1 - 13. .

¹⁵⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 15.01.1996, N 3, ст. 140; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

разрабатывает государственную политику в организации и деятельности отраслей в хозяйственно-обслуживающем комплексе, организует, направляет и контролирует деятельность отраслевых министерств и ведомств в хозяйственно-обслуживающем комплексе; разрабатывает и реализует исполнение федеральных и региональных программ развития обслуживающих отраслей; утверждает Правила оказания услуг в каждой обслуживающей отрасли.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)¹⁵⁶ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, а также по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе на железнодорожном транспорте, в целях охраны здоровья населения и среды обитания, а также федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и находится в ведении Правительства РФ.

В современном мире связи играет важную роль в экономической, социальной и культурной сферах жизни нашего общества. Федеральная информация и связь согласно Конституции РФ (ст. 71) относится к предметам ведения РФ, в свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ решают вопросы развития телефонной, почтовой и иной видов связи.

Эта сфера деятельности регулируется целым рядом нормативно-правовых актов, среди которых наиболее важное значение имеют: Федеральный закон от 7 июля 2003 года N 126-ФЗ (в ред. от 29 ноября 2010 г. N 313-ФЗ) «О связи»¹⁵⁷, Федеральный закон от 17.12.1994 N 67-ФЗ (ред. от 02.03.2007г. №24-ФЗ) «О федеральной фельдъегерской связи»¹⁵⁸, Федеральный закон от 17.07.1999 N 176-ФЗ (ред. от 06.12.2011г. №409-ФЗ) «О почтовой связи»¹⁵⁹, Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (в ред. от 21.07.2011 N 252-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и защите информации»¹⁶⁰.

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь

¹⁵⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. N 322"Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека"(в ред. от 19 июня 2012 г.№612)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.07.2004 г. N 28, ст. 2899; 2 июля 2012 г. N 27 ст. 3729.

¹⁵⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. №28, ст. 2895; 6 декабря 2010 г. N 49 ст. 6409.

¹⁵⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 19.12.1994, N 34, ст. 3547; 05.03.2007, N 10, ст. 1151.

¹⁵⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.07.1999, N 29, ст. 3697; 12.12.2011, N 50, ст. 7351.

¹⁶⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448; 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4600.

России)¹⁶¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, а также по выработке и реализации государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Оно выступает также в качестве почтовой администрации Российской Федерации и выполняет функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере использования электронной подписи.

Минкомсвязь России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении:

Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций¹⁶², на которую возложены функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных. На Роскомнадзор возложены также функции по

¹⁶¹ См.: Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 N 418 (ред. от 04.09.2012 №881) "О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.06.2008, N 23, ст. 2708; 10.09.2012, N 37, ст. 5001.

¹⁶² Постановление Правительства РФ от 16.03. 2009 г. N 228 (в ред. от 04.05.2012 №438«О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций// Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.03.2009, N 12, ст. 1431; 31.10.2011, N 44, ст. 6272.

контролю за информацией, распространение которой в РФ запрещено,¹⁶³ и за распространение которой предусмотрена административная (ст. 6.17, 13.15, 13.21 КоАП РФ), уголовная и гражданско-правовая ответственность.

Федерального агентства связи¹⁶⁴, основными функциями которого является управление государственным имуществом и оказание 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;

Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям¹⁶⁵, 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.

Органом, осуществляющим специализированные функции в сфере обеспечения фельдъегерской связи, является **Государственная фельдъегерская служба РФ (ГФС России)**, обладающая статусом федеральной службы, и находящаяся в ведении Президента Российской Федерации. Деятельность Службы основывается на Федеральном законе «О федеральной фельдъегерской связи», а также Положении о ней, утвержденном Указом Президента РФ 13 августа 2004 г.¹⁶⁶

Основными задачами ГФС России являются: обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок Президента РФ, федеральных органов государственной власти; органов прокуратуры РФ; органов государственной власти субъектов РФ; членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных органов субъектов РФ, Минобороны России, МВД России и др.; доставка корреспонденции глав зарубежных государств и их правительств, органов СНГ и т. д.

¹⁶³ См.: Постановление Правительства РФ от 26.10.2012 N 1101 "О единой автоматизированной информационной системе "Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.10.2012, N 44, ст. 6044.

¹⁶⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 320 (ред. от 24.03.2011 №210) "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.07.2004, N 27, ст. 2783; 04.04.2011, N 14, ст. 1935.

¹⁶⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 N 292 (ред. от 14.02.2012 №119) "О Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 21.06.2004, N 25, ст. 2574; 20.02.2012, N 8, ст. 1035.

¹⁶⁶ Указ Президента РФ от 13.08.2004 N 1074 (в ред. от 14.01.2011 г. N 38) "Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.08.2004 г. N 33, ст. 3437; 24.01. 2011. N 4, ст. 572.

В пределах своей компетенции ГФС России осуществляет меры по совершенствованию и развитию постоянно действующих и специальных фельдъегерских маршрутов; разрабатывает и осуществляет во взаимодействии с заинтересованными государственными органами меры по обеспечению сохранности и защиты доставляемой корреспонденции; обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; взаимодействует с организациями почтовой и специальной связи, подразделениями фельдъегерско-почтовой связи Минобороны России, с органами фельдъегерской связи государств - участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи и т. д.

Транспорт, пути сообщения и дорожное хозяйство, относятся согласно Конституции РФ (ст.71) к предметам ведения РФ, а на органы исполнительной власти субъектов РФ согласно их конституциям, законам, уставам возлагается решение вопросов транспортного обслуживания населения.

Эта сфера деятельности регулируется многочисленными нормативными правовыми актами, среди которых можно выделить, например, как Федеральный закон от 10.12.1995г. N 196-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №131-ФЗ) " «О безопасности дорожного движения»¹⁶⁷, Федеральный закон от 08.01.1998 г. №10-ФЗ (в ред. от 23.07.2010г. №183-ФЗ) «О государственном регулировании развития авиации»¹⁶⁸, Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №131-ФЗ) «О железнодорожном транспорте»¹⁶⁹, Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 18-ФЗ (в ред. от 14.06.2012 г. N 78-ФЗ) "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"¹⁷⁰, Федеральный закон от 30.06.2003 г. №87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности»¹⁷¹, Федеральный закон от 08.11.2007 N 259-ФЗ (ред. от 28.07.2012 №131-ФЗ) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»¹⁷², Федеральный закон от 08.11.2007 N 257-ФЗ (ред. от 28.11.2011г. №337-ФЗ) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷³, Федеральный закон от 08.11. 2007 г. N 261-ФЗ (ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ)

¹⁶⁷См.: Собр. законодательства Рос. Федерации.11.12.1995. № 50, ст. 4873; 30.07.2012, N 31, ст. 4320.

¹⁶⁸См. Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.01 .1998. № 2,ст. 226; 26.07.2010, N 30, ст. 4014.

¹⁶⁹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.01.2003, N 2, ст. 169; 30.07.2012, N 31, ст. 4320.

¹⁷⁰См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.01.2003. № 2, ст. 170; 18.06.2012 г. N 25 ст. 3268.

¹⁷¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.07.2003, N 27 (ч. 1), ст. 2701.

¹⁷²См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 12.11.2007. № 46, ст. 5555; 30.07.2012, N 31, ст. 4320.

¹⁷³См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 12.11. 2007. № 46, ст. 5553; 05.12.2011, N 49 (ч. 1), ст. 7015.

«О морских портах в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»¹⁷⁴, а также иные законы и подзаконные акты.

Учитывая, что в сферу транспорта составляют несколько видов транспорта: железнодорожный, авиационный, морской, речной, автомобильный и другие, деятельность которые регулируется достаточно большим числом разнообразных органов

Функции по выработке государственной политики и нормативно-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 осуществляет **Министерство транспорта РФ (Минтранс России)**.

Минтранс России, в соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 30 июля 2004 г. №395 (в ред. от 02.05.2012 г. N 417)¹⁷⁵, определяет правила: перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа; формирования, применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, продажи билетов; государственной регистрации и государственного учета гражданских воздушных судов, морских судов и судов внутреннего водного транспорта; проектирования, постройки, ремонта и эксплуатации судов внутреннего транспорта, перевозок этим транспортом опасных грузов; технической эксплуатации железных дорог и т.д.

Оно принимает акты, устанавливающие классификацию, порядок расследования и учета транспортных происшествий на железнодорожном транспорте; утверждает положения о расследовании капитанами морских портов аварийных случаев с судами; о капитанах морских и речных портов; о лоцманской службе и лоцманской проводке судов по внутренним водным путям; о государственной администрации порта внутреннего водного транспорта, а также устав службы на морских судах и судах внутреннего водного транспорта (за исключением судов рыбопромыслового флота).

Кроме того специальными правовыми актами Министерство закрепляет условия обеспечения ответственности за причинение вреда третьим лицам и воздушным судам; порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок крупногабаритных, тяжеловесных, опасных грузов; диспетчерского регулирования движения судов на внутренних водных путях; контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта, а также порядок осуществления контроля за судами и регулирования деятельности в речном порту; проектирования и строительства железнодорожных путей общего пользования.

¹⁷⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.11.2007, N 46, ст. 5557; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

¹⁷⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 009.08. 2004. № 32., ст. 3342; 07.05.2012. №19, ст.2439.

Ведущее место в единой транспортной системе РФ занимает железнодорожный транспорт, который должен своевременно и качественно обеспечивать потребности физических и юридических лиц, государства в перевозках железнодорожным транспортом, а также способствовать созданию условий для развития экономики на территории РФ.

Согласно Федеральному закону «О железнодорожном транспорте» выделяется железнодорожный транспорт общего пользования, железнодорожный транспорт необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Функционирование железнодорожного транспорта осуществляется исходя из следующих принципов:

- устойчивость работы железнодорожного транспорта;
- доступность, безопасность и качество оказываемых услуг;
- развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта;
- согласованность функционирования единой транспортной системы Российской Федерации.

Государство обеспечивает решение стоящих перед железнодорожным транспортом задач путем эффективного регулирования и контроля в области железнодорожного транспорта, а также путем участия в развитии железнодорожного транспорта.

В сфере железнодорожного транспорта функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом осуществляет **Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)**. Согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 30 июля 2004 г. №397 (в ред. от 17.10.2011г. №845)¹⁷⁶, осуществляющее полномочия железнодорожной администрации РФ по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров РФ, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

В пределах своей компетенции Росжелдор принимает решения об открытии для эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев этих путей; о примыкании к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего и необщего пользования; о временном прекращении погрузки и перевозки грузов и грузобагажа в

¹⁷⁶См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.08. 2004. № 32, ст. 3344; 24.10.2011. N 43 ст. 6079.

определенных железнодорожных направлениях из-за сложившихся обстоятельств, препятствующих осуществлению перевозок.

Оно организует работу по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг, аккредитации испытательных лабораторий (центров), органов по сертификации и экспертов в сфере своей деятельности; определяет совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти морские и речные порты, автомобильные станции и аэропорты, участвующие в смешанном сообщении; ведет учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров и т. д.

В систему железнодорожного транспорта входят железные дороги, их отделения; линейные, промышленные, снабженческие, строительные и другие предприятия, организации.

В целях совершенствования работы железнодорожного транспорта, устойчивого его функционирования, формирования единой транспортной системы в РФ Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1998 г. N 448 "О Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта" была утверждена Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта¹⁷⁷ на долгосрочный период, а Постановлением от 18 мая 2001 г. №384 - Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте¹⁷⁸. Во исполнение названных документов Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2003 г. N 585 "О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги" было создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги» и утвержден Устав о нем¹⁷⁹.

Главными целями и задачами общества являются обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах, оказываемых железнодорожным транспортом, извлечение прибыли, расширение комплекса и объема осуществляемых обществом работ и оказываемых услуг, повышение их качества; обеспечение безопасности движения поездов, сохранности перевозимых грузов; выполнение перевозок для государственных нужд; участие в реализации мероприятий по осуществлению структурной реформы на железнодорожном транспорте.

В процессе своей деятельности оно оказывает услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; выполняет работы по эксплуатации, содержанию и ремонту инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования; по перевозке пассажиров, груза, багажа железнодорожным транспортом общего пользования; транспортировке грузов по железнодорожным путям общего и необщего пользования; по проведению погрузочно-разгрузочных работ.

¹⁷⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.05.1998. N 20, ст. 2159.

¹⁷⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.05.2001. № 23, ст. 2366.

¹⁷⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.09.2003. № 39, ст. 3766.

Общество осуществляет производство, текущее содержание и эксплуатацию железнодорожного подвижного состава, контейнеров и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте и т.д.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации) и гражданской части Единой системы организации воздушного движения РФ, в том числе в области обеспечения ее функционирования, развития и модернизации.

Правительством РФ 30 июля 2004 г. № 396 (в ред. от 15.07.2012 г. N 831) утверждено Положение о нем¹⁸⁰, согласно которому на Росавиацию возложены полномочия в области гражданской авиации в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом при исполнении обязательств, вытекающих из международных договоров РФА также организация проведения обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категоризованных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов, объектов Единой системы организации воздушного движения, юридических лиц, обеспечивающих воздушные перевозки; использования части воздушного пространства, которая определена для воздушных трасс, местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэродромов и аэропортов.

Агентство осуществляет аккредитацию представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации на территории РФ; подготовку заключений о целесообразности установления пунктов пропуска через Государственную границу РФ на аэродромах и в аэропортах; ведение государственных реестров гражданских аэродромов и аэропортов РФ; обеспечение участия организаций воздушного транспорта в перевозке сил, средств и материальных ресурсов, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций и осуществления эвакуационных мероприятий и т.д.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) призвано осуществлять 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.

Росморречфлот согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 23 июля 2004 г. № 371 (в ред. от 02.05.2012 N 417)¹⁸¹, осуществляет функции компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных

¹⁸⁰ См. : Собр. законодательства Рос. Федерации.09.08.2004. № 32, ст. 3343; 20.08.2012. N 34, ст. 4750

¹⁸¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации.02.08.2004. № 31, ст. 3261; 07.05.2012, N 19, ст. 2439.

договоров РФ, в части оказания соответствующих государственных услуг и управления государственным имуществом.

В пределах своей компетенции Агентство организует проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности, а на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта; мероприятий по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания; работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских и речных портов, по внутренним водным путям; диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям; работ по содержанию водных путей, расположенных на них судоходных гидротехнических сооружений и т.д.

На него возложено оформление и выдача паспортов моряка; выдача заключений по вопросам привлечения иностранных работников для работы в составе экипажей российских морских судов (за исключением судов рыбопромыслового флота), плавающих под государственным флагом РФ; установление категорий средств навигационного оборудования и сроков их работы, а также сроков работы гидротехнических сооружений и т. д.

Многочисленные функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, а также в области учета федеральных автомобильных дорог осуществляет **Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)**. Положение о нем, утвержденное Правительством РФ 23 июля 2004 г. №374(в ред. от 06.09.2012 г. N 888)¹⁸², закрепило за этим органом полномочия в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров РФ в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

На Росавтодор возложена организация работ по изъятию, выкупу, закреплению и резервированию земельных участков для государственных нужд в целях развития федеральной сети автомобильных дорог; обеспечению состояния федеральных автомобильных дорог установленным правилам, стандартам, техническим нормам; учет показателей состояния безопасности дорожного движения, а также техническому состоянию автомобильных дорог; приемку в эксплуатацию законченных строительством, реконструкцией и ремонтом участков федеральных автомобильных дорог; согласование решений органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в пределах придорожных полос федеральных автомобильных дорог под стоянки и остановки и т.д.

¹⁸² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации.29.07.2004. №31,ст. 3264;10.09. 2012. N 37, ст. 5008

Кроме того на него возложено определение маршрутов движения по федеральным автомобильным дорогам транспортных средств с крупногабаритными и тяжеловесными грузами; принятие мер по обустройству федеральных автомобильных дорог объектами сервиса; введение периодов временного ограничения или прекращения движения транспортных средств по федеральным автомобильным дорогам с целью обеспечения безопасности дорожного движения; осуществление мероприятий, направленных на обеспечение безопасности движения на участках федеральных автомобильных дорог при проведении работ по их строительству, реконструкции, ремонту и содержанию.

Все автомобильные дороги делятся на дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, частные дороги; общего и необщего пользования.

Специфической компетенцией в области управления транспорта, транспортного движения наделена **Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)**, находящаяся в ведении Министерства экономического развития РФ, Положение о котором утверждено Правительством РФ от 01.06.2009 г. N 457 (в ред. от 14.09.2012 N 924).¹⁸³ Согласно данному Положению Росреестр осуществляет федеральный государственный надзор в области геодезии и картографии, в том числе за передачей гражданами и юридическими лицами геодезических и картографических материалов и данных в соответствующие картографо-геодезические фонды, хранением и использованием этих материалов и данных; лицензирование геодезических и картографических работ федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства), в соответствии с законодательством Российской Федерации;

На нее возложено создание и ведение Государственного каталога географических названий; нормализация наименований географических объектов на русском языке; рассмотрение и экспертиза предложений о присвоении наименований географическим объектам и переименовании географических объектов; оказание государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов.

В компетенцию этой Службы входит организация проектирования, составления и издания общегеографических, политико-административных и других тематических карт и атласов межотраслевого значения, а также производство геодезических и гидрографических работ в океанах и морях в целях обеспечения безопасности общего мореплавания и т. д.

¹⁸³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. . 2004. №31. Ст. 3272.

Наиболее значительными контрольно-надзорными функциями и полномочиями в транспортном комплексе наделена **Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)**, находящаяся в ведении Министерства транспорта РФ и Положение о которой утверждено Правительством РФ 30 июля 2004 г. №398 (в ред. от 02.05.2012 г. N 417)¹⁸⁴ и согласно которому Ространснадзор осуществляет 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.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта при реализации своих полномочий осуществляет в том числе специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции, возложенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на органы Российской транспортной инспекции, федеральный орган исполнительной власти в области транспорта (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в транспортном комплексе), федеральный орган исполнительной власти в области дорожного хозяйства, федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, специально уполномоченный орган в области гражданской авиации (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области гражданской авиации) и государственную речную судоходную инспекцию.

Контроль и надзор осуществляются Службой, прежде всего, за соблюдением законодательства о гражданской авиации; о торговом мореплавании; о внутреннем водном транспорте; о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта и промышленной безопасности на нем; о порядке осуществления международных автомобильных перевозок; об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации объектов транспортного комплекса и дорожного хозяйства; за соответствием установленным требованиям соответствующих функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и т.д.

Контрольно-надзорные функции Служба реализует также в процессе осуществления ею лицензирования отдельных видов деятельности, например, таких, как: перевозки морским, внутренним водным, воздушным, автомобильным, железнодорожным транспортом пассажиров и грузов; ремонт авиационной техники, в том числе воздушных судов, выполняемый организациями гражданской авиации; погрузочно-разгрузочная деятельность на внутреннем водном и железнодорожном транспорте и т. д.

¹⁸⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3345; 07.05. 2012. N 19, ст. 2439.

Контроль и надзор проявляются и в проведении Службой сертификации юридических лиц, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники, обеспечивающих безопасность полетов воздушных судов, а также деятельность которых непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности.

В процессе своей деятельности Служба организует и проводит инспекции воздушных судов с целью оценки их летной годности; участвует в работе по определению технического состояния воздушных судов и других транспортных средств, объектов и оборудования, используемых для перевозок высших должностных лиц РФ и иностранных государств и т. д.

Ространснадзор наделен полномочиями по проверке деятельности юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; по организации проведения необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок. В случае необходимости и в пределах своей компетенции Служба имеет право применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение или пресечение нарушений юридическими и физическими лицами обязательных требований в сфере ее деятельности, и др.

Административная ответственность в отраслях хозяйственно-обслуживающего комплекса применяется к физическим и юридическим лицам многими контрольно-надзорными органами и их должностными лицами:

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, предусмотренных статьей 7.7, статьей 8.2, статьей 8.3, статьями 8.22, 8.23, статьей 9.2, статьей 10.10, статьями 11.1, 11.6 - 11.11, 11.13, частями 2 и 3 статьи 11.14, статьями 11.14.2, 11.15, частью 1 статьи 11.15.1, статьей 11.16, частью 5 статьи 11.17, статьями 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, частью 2 статьи 12.3, статьями 12.21.1 и 12.21.2, частью 10 статьи 19.5, статьей 19.7.5, частью 2 статьи 19.22 КоАП РФ.

Рассматривать дела об административных правонарушениях, указанных выше вправе:

- 1) на автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве - руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, его заместители и их заместители, иные должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, уполномоченные осуществлять контроль и надзор в сфере транспорта, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.2, статьей 8.3, статьями 8.22, 8.23, 11.14.2, 11.15, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, частью 2 статьи 12.3, статьями 12.21.1 и 12.21.2 КоАП РФ;
- 2) на морском транспорте - руководитель федерального органа

исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, его заместители, иные должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, уполномоченные осуществлять контроль и надзор в сфере транспорта, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.2, статьей 8.3, статьями 8.22, 8.23, 11.6 - 11.11, 11.13, частью 2 статьи 11.14, статьями 11.15, 11.16, частью 5 статьи 11.17, частью 2 статьи 19.22 , капитаны морских портов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.6 - 11.11, 11.13, частью 2 статьи 11.14, статьями 11.15, 11.16, частью 5 статьи 11.17, частью 2 статьи 19.22 КоАП РФ;

3) на внутреннем водном транспорте - руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, его заместители, иные должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, уполномоченные осуществлять контроль и надзор в сфере транспорта, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.7, статьей 8.2 , статьей 8.3, статьями 8.22, 8.23, статьей 9.2, статьей 10.10, статьями 11.6 - 11.11, 11.13, частью 2 статьи 11.14, статьями 11.15, 11.16, частью 5 статьи 11.17, капитаны бассейнов внутренних водных путей Российской Федерации - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.6, частями 1, 3 и 4 статьи 11.7, статьями 11.8, 11.9 - 11.11, частью 1 статьи 11.13, частью 2 статьи 11.14, статьями 11.15, 11.16, частью 5 статьи 11.17, частью 2 статьи 19.22 КоАП РФ;

4) на железнодорожном транспорте общего и необщего пользования - руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, его заместители, руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, их заместители, иные должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, уполномоченные осуществлять контроль и надзор в сфере транспорта, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.2, статьей 8.3, статьей 11.1, частью 3 статьи 11.14, статьями 11.15, 11.16 КоАП РФ.

Органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 9.16, статьей 10.8, статьями 14.2, 14.4, частью 1 статьи 14.5, статьями 14.6 - 14.8, 14.15, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, частями 2 - 4, 6 - 8 статьи 14.34, статьей 14.39, частью 1 статьи 14.51, статьей 19.14 КоАП РФ.

Контрольные вопросы

1. Назовите органы исполнительной власти, обеспечивающие регулирование в промышленном комплексе.
2. Охарактеризуйте состав и основное нормативно-правовое содержание административного законодательства в области промышленности.
3. Какие органы исполнительной власти обеспечивают государственное управление и регулирование в строительном комплексе.
4. Охарактеризуйте состав и основное нормативно-правовое содержание административного законодательства в области строительства.
5. Назовите органы управления агропромышленным комплексом.
6. Охарактеризуйте состав и основное нормативно-правовое содержание административного законодательства в области сельского (включая лесное и рыбное) хозяйства.
7. Какие органы исполнительной власти обеспечивают государственное управление и регулирование в хозяйственно-обслуживающем комплексе?8
8. Охарактеризуйте состав и основное нормативно-правовое содержание административного законодательства в хозяйственно-обслуживающем комплексе.

Раздел 11. Государственное регулирование образования и науки в Российской Федерации. Государственное регулирование в отраслях культуры Государственное регулирование здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения.

В результате изучения темы 11 студент должен

знать нормативно-правовую базу и основные теоретические положения дисциплины административного права в социокультурной области;

уметь применять полученные знания в своей профессиональной деятельности;

владеть нормативно-правовой базой и теоретическими положениями для эффективного осуществления консультаций по вопросам образования, культуры, здравоохранения и социально-правовой сферы в конкретных видах юридической деятельности.

Тема 11.1. Государственное регулирование образования и науки в Российской Федерации

§11.1.1. Понятие образования и его системы как объекта государственного регулирования и управления

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Содержание образования является одним из факторов экономического и социального прогресса общества и должно быть ориентировано на: обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации; развитие общества; укрепление, совершенствование правового государства. Своим содержанием образование должно обеспечивать: адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества; формирование у обучающегося адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения) картины мира; интеграцию личности в национальную и мировую культуру; формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества;

воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества.

В понятие **системы образования** входит совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих ее элементов, включающая: преемственные образовательные программы и государственные образовательные стандарты различного уровня и направленности; сеть реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органы управления образованием и подведомственные им учреждения и организации.

§11.1.2. Система образовательных программ и государственных образовательных стандартов

Образовательные программы определяют содержание образования определенного уровня и направленности и подразделяются на общеобразовательные (основные и дополнительные) и профессиональные (основные и дополнительные).

К общеобразовательным программам, которые направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ, относятся программы: 1) дошкольного образования; 2) начального общего образования; 3) основного общего образования; 4) среднего (полного) общего образования.

К профессиональным образовательным программам, которые направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней и подготовку специалистов соответствующей квалификации, относятся программы: 1) начального профессионального образования; 2) среднего профессионального образования; 3) высшего профессионального образования; 4) послевузовского профессионального образования.

Обязательный минимум содержания каждой основной общеобразовательной программы, как и основной профессиональной образовательной программы (по конкретной профессии, специальности), устанавливается соответствующим государственным образовательным стандартом, а нормативные сроки освоения основных образовательных программ в государственных и муниципальных образовательных учреждениях определяются законом и (или) типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или соответствующим государственным образовательным стандартом.

Наряду с образовательными программами в системе образования в России устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный, а также национальный и (или) региональный компоненты.

Федеральные органы государственной власти в пределах их компетенции устанавливают федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, определяющие в обязательном порядке обязательный минимум

содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. При реализации образовательных программ для обучающихся с отклонениями в развитии могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты.

§11.1.3. Правовой статус образовательных учреждений и их система

Образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. Образовательные учреждения различаются по своим организационно-правовым формам (государственные, муниципальные, негосударственные - частные, образовательные учреждения общественных и религиозных организаций), а также своей типовой принадлежностью и видовыми особенностями.

По действующему законодательству к образовательным относятся учреждения следующих типов: 1) дошкольные; 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования); 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования; 4) учреждения дополнительного образования взрослых; 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии; 6) учреждения дополнительного образования; 7) учреждения для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей); 8) учреждения дополнительного образования детей; 9) другие учреждения, осуществляющие учебный процесс. В рамках каждого из этих типов различается несколько его разновидностей (видов) образовательных учреждений.

Для современного этапа общественного развития характерно обновление всех звеньев системы образования - от дошкольных учреждений до университетов, изменяются содержание и методы учебной и воспитательной работы, развиваются новые формы взаимосвязей между системами образования и рынком труда. В последние годы в России наметилась тенденция формирования долгосрочных стратегических программ, определяющих линию развития и модернизации ее социальной сферы. Так важнейшей целью, изложенной в Концепции – 2020, является модернизация системы образования, «являющейся основой динамичного экономического роста и социального развития общества, фактором благополучия граждан и безопасности страны».¹⁸⁵

Цели и задачи воспитания и обучения нашли отражение и в

¹⁸⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008г. №1662-п//Текст официально опубликован не был. www.garant.ru.

Национальной доктрине образования¹⁸⁶, которая определяет и пути их достижения посредством государственной политики в области образования, а также ожидаемые результаты развития системы образования на период до 2025 года.; «Концепция структуры и содержания общего среднего образования в 12-летней школе», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 23.03.2001 г. №224 «О проведении эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования»¹⁸⁷, в котором содержатся предложения об осуществлении поэтапного перехода на новые нормативные сроки освоения общеобразовательных программ по ступеням общего образования: 1-я ступень (начальное общее образование)—4 года; 2-я ступень (основное общее образование)—5—6 лет; 3-я ступень (среднее (полное) общее образование)—2 года; «Концепция профильного обучения на старшей ступени общего образования»¹⁸⁸, в которой ставится задача создания «системы специализированной подготовки (профильного обучения) в старших классах общеобразовательной школы, ориентированной на индивидуализацию обучения и социализацию обучающихся, в том числе с учетом реальных потребностей рынка труда, отработки гибкой системы профилей и кооперации старшей ступени школы с учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования»; «Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011 - 2015 годы».¹⁸⁹ Целью данной Федеральной целевой программы является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации, а также некоторые другие документы долгосрочного действия. Так, в конце 2012г. Правительство Российской Федерации утвердило Государственную программу Российской Федерации "Развитие образования" на 2013-2020 годы. Госпрограмма направлена на реализацию мероприятий государственной политики по обеспечению функционирования и развития всех уровней сферы образования, в том числе по обеспечению доступности качественного образования, по развитию системы оценки качества образования, по стимулированию реализации федеральной государственной образовательной политики в сфере образования в субъектах Российской Федерации.

Отражающие образовательный уровень цензовые типовые ступени профессионального образования представлены различными видами образовательных учреждений профессионального профиля. Но при этом необходимо заметить, что профессиональную подготовку не следует

¹⁸⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 N 751 "О национальной доктрине образования в Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.10.2000, N 41, ст. 4089.

¹⁸⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. №14, ст.1360.

¹⁸⁸ Утверждена Приказом Министра образования № 2783 от 18.07.2002//Интерне-журнал «Эйдос». <http://www.eidos.ru/journal/2002/0920.htm>.

¹⁸⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011г. №163-р. Текст официально опубликован не был СПС «Гарант». Доступ. 10.10.2012г.

отождествлять с профессиональным образованием соответствующего уровня.

Профессиональная подготовка имеет целью ускоренное приобретение обучающимся навыков, необходимых для выполнения определенной работы или группы работ. Она может быть получена в различных образовательных учреждениях: межшкольных учебных комбинатах, учебно-производственных мастерских, учебных участках (цехах) и т. д. Но профессиональная подготовка не сопровождается повышением образовательного уровня обучающегося.

Начальное профессиональное образование имеет своей целью подготовку работников квалифицированного труда (рабочих, служащих) по всем основным направлениям общественно-полезной деятельности на базе основного общего образования и может быть получено в образовательных учреждениях начального профессионального образования (профессионально-технических и иных училищах данного уровня).

Среднее профессиональное образование имеет целью подготовку специалистов среднего звена, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования на базе основного общего, среднего (полного) общего или начального профессионального образования.

Образовательным учреждением среднего профессионального образования (среднее специальное учебное заведение) является образовательное учреждение, реализующее профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования. К образовательным учреждениям этого типа относятся следующие виды средних специальных учебных заведений: техникум (училище, школа), колледж, техникум-предприятие (учреждение).

Техникум (училище, школа) — основной тип среднего специального учебного заведения, реализующего профессиональные образовательные программы среднего специального учебного заведения. Колледж — самостоятельное образовательное учреждение повышенного типа (или структурное подразделение университета, академии, института), реализующее углубленные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования по индивидуальным учебным планам продленной подготовки кадров, обеспечивающие обучающимся повышенный уровень квалификации.

Высшее профессиональное образование имеет целью подготовку и переподготовку специалистов соответствующего уровня, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования на базе среднего (полного) общего, среднего профессионального образования. Оно может быть получено в образовательных учреждениях высшего профессионального образования (высших учебных заведениях). При этом лица, имеющие начальное профессиональное образование или среднее профессиональное образование соответствующего профиля, могут получить высшее профессиональное образование по сокращенным ускоренным программам.

Действующее законодательство устанавливает три ступени высшего профессионального образования: высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр», «дипломированный специалист», «магистр». При этом сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования составляют: для получения квалификации (степени) «бакалавра» - не менее четырех лет; «дипломированный специалист» - не менее пяти лет, за исключением случаев, предусмотренных соответствующими государственными стандартами; для получения квалификации (степени) «магистр» - не менее шести лет. В современной России установлены следующие виды и наименования высших учебных заведений: университет, академия, институт.

Университет - высшее учебное заведение, которое: реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по широкому спектру направлений подготовки (специальностей); осуществляет подготовку, переподготовку и(или) повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников; выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук; является ведущим научным и методическим центром в областях своей деятельности. Согласно Федеральному закону от 22.08.1996 года N 125-ФЗ (в ред. от 16.11.2011г. N 318-ФЗ) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹⁹⁰ отдельным университетам может быть присвоен статус *Федерального университета* - высшего учебного заведения, которое:

реализует инновационные образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, интегрированные в мировое образовательное пространство;

обеспечивает системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования;

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона;

выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, обеспечивает интеграцию науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения;

является ведущим научным и методическим центром.

В отношении университетов, находящихся в ведении Российской Федерации, в равной степени эффективно реализующих образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выполняющих фундаментальные и

¹⁹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.08.1996, N 35, ст. 4135; 21.11.2011, N 47, ст. 6608.

прикладные научные исследования по широкому спектру наук, может устанавливаться категория *"национальный исследовательский университет"*. Категория *"национальный исследовательский университет"* устанавливается Правительством Российской Федерации на 10 лет по результатам конкурсного отбора программ развития университетов, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий.

Федеральные университеты и университеты, в отношении которых установлена категория *"национальный исследовательский университет"*, вправе реализовывать образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно.¹⁹¹

Академия - высшее учебное заведение, которое: реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования; осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации для определенной области научной и научно-педагогической деятельности; выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки или культуры; является ведущим научным и методическим центром в области своей деятельности.

Институт - высшее учебное заведение, которое: реализует образовательные программы высшего профессионального образования, а также, как правило, образовательные программы послевузовского профессионального образования; осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности; ведет фундаментальные и (или) прикладные научные исследования.

Послевузовское профессиональное образование предоставляет гражданам возможность повышения уровня образования, научной, педагогической квалификации на базе высшего профессионального образования. Российское законодательство предусматривает и различает две разновидности послевузовского профессионального образования: 1) профессиональное дополнительное образование, направленное на непрерывное повышение квалификации и профессиональную переподготовку лиц, имеющих профессиональное образование, в соответствии с

¹⁹¹ Федеральный закон от 10.02. 2009 года N 18-ФЗ (в ред. от 08.11.201г. №293-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности федеральных университетов»// Собр. законодательства Рос. Федерации, 16.02.2009, N 7, ст. 786; 15.11.2010, N 46, ст. 5918.

дополнительными профессиональными образовательными программами, квалификационными требованиями к профессиям и должностям и способствующее развитию деловых и творческих способностей этих лиц, повышению их культурного уровня и 2) послевузовское научное профессиональное образование, связанное с соискательством ученых степеней (аспирантура, адъюнктура, докторантура, экстерн-соискательство ученой степени кандидата наук и доктора наук по результатам защиты кандидатской или докторской диссертации соответственно). Эти разновидности послевузовского профессионального образования не являются взаимообусловленными либо альтернативными. Единым и единственным условием для получения любого из этих видов послевузовского профессионального образования является лишь документально подтвержденное завершение программы высшего профессионального образования. Гражданин, имеющий законченное высшее профессиональное образование, по своему усмотрению самостоятельно может выбирать для себя любое направление (вид) послевузовского профессионального образования.

Государственный статус образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации. Образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию и реализующие общеобразовательные (за исключением дошкольных) и профессиональные образовательные программы, выдают лицам, прошедшим итоговую аттестацию, документы государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, исходя из того, что в Российской Федерации установлены следующие образовательные уровни (образовательные цензы): основное общее образование; среднее (полное) общее образование; начальное профессиональное образование; среднее профессиональное образование; высшее профессиональное образование; послевузовское профессиональное образование. Документ государственного образца о соответствующем уровне образования является необходимым условием для продолжения обучения в государственном или муниципальном образовательном учреждении последующего уровня образования.

§11.1.4. Организационно-правовой статус высшего учебного заведения и управление им

К высшим учебным заведениям относятся все имеющие статус юридического лица образовательные учреждения, реализующие образовательные программы высшего профессионального образования¹⁹².

¹⁹² Постановление Правительства РФ от 14.02.2008 г. N 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении»// Собр. законодательства Рос. Федерации, 25.02.2008, N 8, ст. 731.

Высшие учебные заведения могут иметь филиалы, факультеты, кафедры, подготовительные отделения, научно-исследовательские лаборатории, аспирантуру, докторантуру, учебные подразделения дополнительного профессионального образования и другие структурные подразделения, создание которых (кроме филиалов) осуществляется самим учебным заведением с последующим уведомлением учредителя и внесением в установленном порядке изменений в устав высшего учебного заведения. Филиалы же создаются учредителем по согласованию с федеральным государственным органом управления образованием. Структурными подразделениями университетов и академий могут быть также институты и колледжи, реализующие неполные и (или) полные образовательные программы высшего профессионального образования.

В настоящее время согласно Федеральному закону № 83-ФЗ от 08.05.2010г. (в ред. от 30.11.2011 N 361-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные нормативные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹⁹³ созданы новые типы (формы) образовательных учреждений высшего профессионального образования: казенные, бюджетные, автономные.

Казенные – учреждения, находящиеся в ведении органа государственной власти, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг и работ. Финансовое обеспечение осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. Все операции с бюджетными денежными средствами через лицевые счета, открытые ему в специально указанных кредитных организациях. Субсидии и бюджетные кредиты КУ не представляются. Доходы от самостоятельной деятельности зачисляются в соответствующий бюджет. Имущество находится в государственной (муниципальной) собственности без права им распоряжаться.

Бюджетные – учреждения вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к их основным видам деятельности за плату. Финансовое обеспечение осуществляется за счет субсидий из соответствующего бюджета. Распоряжаться имуществом могут только с согласия учредителя, которым определяется порядок формирования государственного (муниципального) заказа и его финансовое обеспечение. Имущество закрепляется на праве оперативного управления. Не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях и совершать сделки с ценными бумагами. Доходы от самостоятельной деятельности поступают в самостоятельное распоряжение.

Автономные – главное отличие от бюджетных и казенных - финансирование может осуществляться не только за счет субсидий, выделяемых учреждению для выполнения государственного заказа, но и за

¹⁹³ См. Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.05.2010, N 19, ст. 2291; 06.12.2010, N 49, ст. 6409.

счет иных источников, не запрещенных федеральным законодательством, место размещения лицевых счетов определяется самостоятельно.

Главными задачами (основной деятельностью) высшего учебного заведения как центра образования, науки и культуры являются: удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, приобретении высшего образования и квалификации в избранной области профессиональной деятельности; удовлетворение потребностей общества в квалифицированных специалистах с высшим образованием и научно-педагогических кадров высшей квалификации; организация и проведение фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований и иных научно-технических, опытно-конструкторских работ, в том числе по проблемам образования; переподготовка и повышение квалификации преподавателей и специалистов; накопление, сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества; распространение знаний среди населения, повышение его общеобразовательного и культурного уровня. Воспитательные задачи реализуются в совместной учебной, научной, творческой, производственной и общественной деятельности обучающихся и преподавателей. А осуществляемые в обязательном порядке научные исследования являются неременной составной частью подготовки специалистов.

В учебной и научной деятельности высшего учебного заведения могут быть реализованы различные по срокам и уровню подготовки специалистов профессиональные образовательные программы высшего профессионального образования, послевузовского профессионального образования, программы дополнительного профессионального образования и переподготовки специалистов. Направления (специальности) подготовки и переподготовки специалистов определяются свидетельством о государственной аккредитации, что отражается в уставе вуза.

Высшее учебное заведение путем целенаправленной организации учебного процесса, выбора форм, методов и средств обучения создает необходимые условия обучающимся для освоения профессиональных образовательных программ. С этой целью высшее учебное заведение разрабатывает и утверждает учебные планы, в том числе для индивидуального обучения лиц с учетом уровня их предшествующей подготовки и способностей.

В высших учебных заведениях устанавливаются следующие **виды учебных занятий**: лекции, консультации, семинары, практические занятия, лабораторные работы, контрольные работы, коллоквиумы, самостоятельная работа, практика, курсовое проектирование (курсовые работы), дипломное проектирование (дипломные работы). Возможны и другие виды учебных работ.

Управление высшим учебным заведением осуществляется в соответствии с его уставом, который утверждается общим собранием (конференцией) преподавателей, научных сотрудников, представителей других категорий

работников и обучающихся и согласовывается с учредителем, а также действующим законодательством.

Общее руководство высшим учебным заведением осуществляет выборный представительный орган - **ученый совет** высшего учебного заведения, в состав которого входит ректор, являющийся его председателем, и проректоры. Все другие члены ученого совета избираются общим собранием (конференцией) тайным голосованием. Срок полномочий ученого совета не может превышать пяти лет. В состав ученого совета могут избираться представители всех категорий работников и обучающихся высшего учебного заведения, общественных и других организаций.

Непосредственное управление деятельностью высшего учебного заведения осуществляет **ректор**. Он несет ответственность за подготовку высококвалифицированных специалистов, руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью государственного высшего учебного заведения и осуществляет функции представителя государства в учебном заведении. Разграничение полномочий между ученым советом и ректором определяется уставом высшего учебного заведения. В пределах своих полномочий ректор издает приказы и распоряжения, обязательные для всех работников и обучающихся в высшем учебном заведении. Исполнение части своих полномочий ректор может передавать проректорам и другим руководящим работникам высшего учебного заведения.

В зависимости от структуры высшего учебного заведения в отдельных подразделениях (факультет, институт и др.) могут создаваться выборные представительные органы - ученые советы, полномочия и порядок избрания которых определяется уставом высшего учебного заведения.

Факультет возглавляет декан, избираемый ученым советом высшего учебного заведения (факультета) из числа наиболее квалифицированных и авторитетных специалистов соответствующего профиля, имеющих ученую степень или звание, в порядке, определяемом уставом высшего учебного заведения.

Кафедру возглавляет заведующий, избираемый по конкурсу ученым советом высшего учебного заведения сроком на пять лет. Положение о кафедре и других структурных подразделениях разрабатывает и утверждает высшее учебное заведение в порядке, предусмотренном его уставом.

Субъектами учебной и научной деятельности в высшем учебном заведении являются студенты, слушатели, докторанты, аспиранты, соискатели, научно-педагогические работники.

Слушателями высших учебных заведений являются лица, обучающиеся на подготовительных отделениях, факультетах повышения квалификации и переподготовки специалистов, а также получающие параллельно второе профессиональное образование и являющиеся студентами другого вуза. Правовое положение слушателей в части получения образовательных услуг соответствует статусу студента высшего учебного заведения соответствующей формы обучения.

Не столь многочисленными, как студенты и слушатели, но очень важными и специфическими субъектами учебной и научной деятельности в вузе выступают обучающиеся там докторанты, аспиранты (адъюнкты) и экстерн-соискатели ученых степеней. **Докторантом** является лицо, имеющее ученую степень кандидата наук и зачисленное в докторантуру для подготовки докторской диссертации. **Аспирантом** (адъюнктом) является лицо, имеющее высшее профессиональное образование и обучающееся в аспирантуре (адъюнктуре) и подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук. А экстерн-соискатели—это лица, прикрепленные к высшему учебному заведению для подготовки кандидатских или докторских диссертаций под руководством назначаемого приказом ректора научного руководителя или консультанта (при подготовке докторской диссертации). Как и студенты, докторанты и аспиранты дневной формы обучения получают стипендии и другие виды материальной поддержки.

Среди работников высших учебных заведений действующее законодательство выделяет несколько категорий: предусматриваются должности научно-педагогического (профессорско-преподавательский состав, научные работники), инженерно-технического, административно-хозяйственного, производственного, учебно-вспомогательного и иного персонала.

К профессорско-преподавательским относятся должности декана факультета, заведующего кафедрой, профессора, доцента, старшего преподавателя, преподавателя, ассистента. Должностям профессора и доцента соответствуют одноименные ученые звания профессора и доцента. Замещение всех должностей научно-педагогических работников в высшем учебном заведении, за исключением выборных должностей декана факультета и заведующего кафедрой, производится по трудовому договору (контракту), заключаемому на срок до пяти лет, но заключению этого трудового договора (контракта) предшествует конкурсный отбор.

В широко известных своими достижениями в соответствующей отрасли знаний высших учебных заведениях Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России создаются диссертационные советы ВАК Минобрнауки России по защите докторских и кандидатских диссертаций. Они являются основным звеном системы аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации.

§11.1.5. Система государственных и муниципальных органов управления образованием и их компетенция

Государственное управление в сфере образования осуществляется различными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, а также муниципальными органами управления народным образованием.

Федеральное Собрание Российской Федерации создает законодательную

базу в области образования, утверждает соответствующие статьи бюджета и контролирует выделение предусмотренных на образование ассигнований, утверждает Федеральную программу развития образования в стране, контролирует основные этапы ее реализации, осуществляет международные связи. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают разработку и реализацию стратегии государственной политики в образовательной области, ее законодательного закрепления и иного организационного и правового оформления.

Президент РФ и Правительство РФ создают и устанавливают их организационно-правовой статус или определяют учредителей некоторых особо важных и значимых образовательных учреждений.

К компетенции Правительства РФ отнесено установление порядка лицензирования образовательной деятельности, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений; определение порядка разработки, утверждение и введение государственных образовательных стандартов и ряд других функций и полномочий, вытекающих из норм и требований Конституции РФ, федеральных законов и соглашений высших органов управления России и субъектов Федерации по вопросам государственной организации системы, структуры и содержания образования в Российской Федерации.

Отраслевыми органами в системе государственного управления образованием в Российской Федерации являются: Министерство образования и науки РФ и все иные федеральные министерства и ведомства, имеющие в своей системе образовательные учреждения образованием, которые создаются по решению органов местного самоуправления.

Министерство образования и науки РФ¹⁹⁴, согласно Положению о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности и инновационной деятельности в научно-технической сфере, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), а также в сфере

¹⁹⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. N 337 "О Министерстве отраслевого профиля; государственные органы управления образованием субъектов Российской Федерации и местные (муниципальные) органы управления образования и науки Российской Федерации"(в ред. от 04.09.2012 г. N 881)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 24.05.2010 г. N 21 ст. 2603; 10.09.2012 г. N 37 ст. 5001.

воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений и молодежной политики, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В ведении Министерства образования и науки РФ состоят действующие на основе специальных Положений, утвержденных постановлениями Правительства РФ, **Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки**¹⁹⁵ и **Федеральное агентство по делам молодежи**.

В соответствии с Положением о **лицензировании** образовательной деятельности, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 г. N174 (в ред. от 23.0-9. 2012г. №957),¹⁹⁶ устанавливающим порядок лицензирования (процедуры проведения экспертизы на соответствие условий образовательного процесса нормативным требованиям, принятия решений, оформления и выдачи образовательным учреждениям и научным организациям, включая их филиалы, разрешения (лицензии) на право ведения образовательной деятельности) образовательной деятельности образовательных учреждений, научных организаций, иных организаций, структурные подразделения которых осуществляют реализацию образовательных программ профессиональной подготовки, учебные заведения начинают работать только при наличии лицензии на осуществление деятельности, связанной с предоставлением услуг для получения образования и подготовкой специалистов разных уровней квалификации. Обязательным условием выдачи лицензии является соответствие нормативам, устанавливаемым Министерством образования и науки Российской Федерации.

Лицензирование является начальным этапом в единой системе оценки деятельности образовательных учреждений и научных организаций, включая их филиалы, и осуществляется в интересах защиты граждан на получение образования. Лицензирование образовательной деятельности организаций осуществляется *Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки*. Лицензия выдается без ограничения срока действия (бессрочно).

Государственная **аккредитация** образовательного учреждения — это процедура установления (подтверждения) государственного статуса (типа и

¹⁹⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 300 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки"(в ред. от 24.10.2011 г. N 859)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.06.2004 . N 26, ст. 2670; 31.10.2011 г. N 44 ст. 6272.

¹⁹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 21.03.2011, N 12, ст. 1651;

вида) образовательного учреждения на основе признания соответствия его деятельности, уровня реализуемых программ, содержания и качества подготовки обучающихся государственным требованиям, предъявляемым к данному типу и виду учебных заведений и образовательным программам, т.е.. означает юридическое признание прав и способности образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне не ниже официально признанной нормы.

Государственная аккредитация основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования может проводиться поэтапно по ступеням общего образования.

Государственная аккредитация осуществляется на основании заявления образовательного учреждения и заключения по его аттестации, которая проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области образования.

При принятии аккредитационным органом решения о государственной аккредитации образовательному учреждению или научной организации выдается свидетельство о государственной аккредитации, срок действия которого составляет для образовательного учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального или дополнительного профессионального образования, научной организации – шесть лет, а для иного образовательного учреждения - двенадцать лет. Свидетельство о государственной аккредитации, выданное образовательному учреждению, подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых им образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, дает право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации.

В крупных вузовских центрах субъектов Российской Федерации созданы и действуют советы ректоров, которые являются государственно-общественными органами управления высшим и послевузовским профессиональным образованием на территории этого субъекта Федерации и одновременно отделениями Российского союза ректоров.

§11.1.6. Государственное регулирование управления российской наукой

Согласно легальному определению **научная (научно-исследовательская) деятельность** - это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе: **фундаментальные научные исследования** - экспериментальная или теоретическая деятельность,

направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды; **прикладные научные исследования** - исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач. **Государственная научно-техническая политика** - составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Субъектами научной и (или) научно-технической деятельности являются научные работники, специалисты и работники сферы научного обслуживания. **Научным работником (исследователем)** является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью. **Специалистом научной организации** (инженерно-техническим работником) является гражданин, имеющий высшее или среднее профессиональное образование и способствующий своей деятельностью получению научного и (или) научно-технического результата или его реализации. **Работником научной сферы** является гражданин, обеспечивающий создание необходимых условий для научной и (или) научно-технической деятельности в научной организации.

Научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации. Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

Согласно действующему Федеральному закону от 23.08.1996г. №127-ФЗ (в ред. от 28.07.2012г. №135-ФЗ) «О науке и государственной научно-технической политике»¹⁹⁷, который регулирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности, Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Федерации организуют в соответствии с законодательством государственную аккредитацию научных

¹⁹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 26.08.1996, N 35, ст. 4137; 30.07.2012, N 31, ст. 4324.

организаций. Свидетельство о государственной аккредитации выдается научной организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности на три года при условии, что, во-первых, объем научной (научно-технической) деятельности составляет не менее 70 процентов общего объема выполненных работ за последние три года; во-вторых, в уставе организации предусмотрен ученый (научный, технический, научно-технический) совет в качестве одного из органов управления. Правительство РФ может присвоить научной организации статус **государственного научного центра (ГНЦ)**, а также **научного града**, если имеются уникальное опытно-экспериментальное оборудование, научные работники и специалисты высокой квалификации, а также если научная (научно-техническая) деятельность такой организации получила международное признание. Так, например, согласно Федеральному закону от 28.09.2010г. №244-ФЗ (в ред. от 10.07.2012г. №100-ФЗ) «Об инновационном Центре «Сколково»,¹⁹⁸ созданном в целях развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов, исследовательская деятельность осуществляется по следующим приоритетным направлениям:

- 1) энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;
- 2) ядерные технологии;
- 3) космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);
- 4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств;
- 5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Структуру системы современной российской науки составляют три взаимодействующих и взаимодополняющих друг друга сектора: 1) научные исследования, проводимые в учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования (вузовский сектор науки); 2) научные исследования, проводимые в научно-исследовательских учреждениях системы Российской академии наук (сектор академической науки) и 3) научные исследования, проводимые в научных учреждениях отраслевых академий и в научно-исследовательских организациях отраслевых министерств и ведомств (сектор отраслевой науки). Все они тесно взаимосвязаны, но каждый из них имеет свою специфику.

Вузовский сектор науки включает в себя научно-исследовательскую деятельность профессорско-преподавательского состава, научных работников, докторантов и аспирантов (адъюнктов) высших учебных заведений, а также деятельность научных работников, функционирующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования научно-

¹⁹⁸ См.; Собр. законодательства Рос. Федерации, 04.10.2010, N 40, ст. 4970; 16.07.2012, N 29, ст. 3980.

исследовательских и проектных институтов, конструкторских бюро, опытных станций и иных научных организаций, деятельность которых связана с образованием и направлена на его обеспечение.

Университеты выполняют фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук; академии выполняют фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки; институты как разновидность высших учебных заведений также призваны вести фундаментальные и (или) прикладные научные исследования более узкого профиля. Характерной чертой и особенностью организации вузовской науки является ее тесная и неразрывная связь с образовательным процессом.

Сектор академической науки представлен научно-исследовательскими институтами, лабораториями и другими научными организациями системы Российской академии наук, которые осуществляют и обеспечивают проведение исследований по основным направлениям фундаментальной науки.

Российская академия наук (РАН) представляет собой высшее научное учреждение, некоммерческую самоуправляемую научную организацию, призванную проводить фундаментальные и прикладные научные исследования в области естественных, гуманитарных, а также общественных наук. Высшим органом управления в системе Российской академии наук является общее собрание ее действительных членов (академиков) и членов-корреспондентов РАН, которое избирает Президента Российской академии наук и Президиум РАН - высший исполнительный орган, организующий руководство деятельностью академических научных организаций через отделения Российской академии наук по соответствующему научному профилю. Сегодня РАН построена по научно-отраслевому и территориальному принципу и включает 9 отделений РАН (по областям науки) и 3 региональных отделения РАН, а также 14 региональных научных центров РАН. В состав РАН входят многочисленные институты (например, отделение философии и права РАН, в ведении которого находится институт государства и права РАН) и отделения РАН (Сибирское, Уральское, Дальневосточное отделения РАН).

Сектор отраслевой науки составляют отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств), которые создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральными законами по представлению Президента РФ или Правительства РФ, а также научные организации отраслевого профиля, находящиеся в ведении и непосредственном подчинении Правительства РФ (например, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) или центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств).

Как и РАН, отраслевые академии наук являются самоуправляемыми

организациями, проводят фундаментальные и прикладные научные исследования в соответствующих областях науки и техники и участвуют в координации данных научных исследований. Академии наук ежегодно представляют Президенту РФ и Правительству РФ отчеты о проведенных научных исследованиях и научных (научно-технических) результатах.

§11.1.7. Государственное регулирование делами молодежи.

Государственная молодежная политика определяется как деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив, выражающая в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре Отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

Федеральным органом исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства РФ 29.05.2008 г. N 409 (в ред. от 19.06. 2012 г. №605)¹⁹⁹ на который возложены функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей, является **Федеральное агентство по делам молодежи**, находящееся в ведении Министерства образования и науки РФ. Осуществляя полномочия в установленной сфере деятельности, Федеральное агентство по делам молодежи организует реализацию мер государственной молодежной политики; по запросам молодежных и детских объединений организует подготовку и переподготовку кадров для этих объединений; осуществляет меры государственной поддержки молодежных и детских объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений; организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности; формирует Федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, а также иные полномочия, предусмотренные законодательством.

¹⁹⁹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.06.2008 г. N 22, ст. 2586; 25.06. 2012. N 26, ст. 3523

Тема 11.2. Государственное регулирование в отраслях культуры

§11.2.1. *Понятие и виды культурной деятельности, правовой статус организаций культуры в системе Министерства культуры Российской Федерации.*

Закон РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-I "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (в ред. от 08.05.2010г. №83-ФЗ)²⁰⁰ связывает понятие культуры и творчества с различными видами культурной деятельности—деятельности по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. При этом под культурными ценностями понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. Культурная деятельность создает культурные блага — условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

Приоритетом государственной политики в области культуры является решение следующих задач:

воспитание подрастающего поколения в духе правовой демократии, гражданственности и патриотизма, причастности к инновационной культуре и свободе творчества;

развитие творческого потенциала нации, обеспечение широкого доступа всех социальных слоев к ценностям отечественной и мировой культуры;

сохранение культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, материального и нематериального наследия культуры России и использование его в качестве ресурса духовного и экономического развития;

поддержание высокого престижа российской культуры за рубежом и расширение международного культурного сотрудничества. Организационную основу отрасли культуры составляют в современных условиях государственные учреждения культуры, что останется и в ближайшей перспективе. Часть из них переходит в подчинение органов местного самоуправления.

Государственные учреждения культуры разделяются по подчиненности на:

- находящиеся в федеральном ведении;

²⁰⁰ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 19.11.1992 г., N 46, ст. 2615; Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.05.2010 г. N 19, ст. 2291.

- находящиеся в ведении субъектов РФ (республик в составе РФ, краев, областей, автономных областей);
- находящиеся в ведении органов местного самоуправления.

Политика государства и его полномочия в общей форме в отношении учреждений культуры определяется в следующих положениях: стимулирует деятельность творческих работников, направленную на повышение качества жизни народа, сохранение и развитие культуры; обеспечивает условия труда и занятости творческих работников; способствует росту спроса со стороны общества и частных лиц на продукцию творчества; совершенствует систему социального обеспечения творческих работников с учетом специфики творческой деятельности; способствует материальному обеспечению, социальной защите, свободе и независимости творческих работников и педагогов, посвящающих свою деятельность традиционной и народной культуре (ст.27 Закона). Эти намерения и полномочия государства относятся также ко всем объединениям творческих работников, что также закреплено в Законе (ст.78).

Творческая деятельность - создание культурных ценностей и их интерпретация. И, соответственно, творческий работник— физическое лицо, которое создает или интерпретирует культурные ценности, считает собственную творческую деятельность неотъемлемой частью своей жизни, признан или требует признания в качестве творческого работника, независимо от того, связано оно или нет трудовыми соглашениями и является или нет членом какой-либо ассоциации творческих работников.

В культуре большая роль принадлежит профессионально-творческим организациям (союзы писателей, театральные деятели, кинематографистов и другие), которые объединяют и направляют творческую деятельность многочисленных некоммерческих организаций культуры и искусства.

Учредитель организации культуры утверждает ее устав (положение) и изменения к нему, назначает на должность и освобождает от должности руководителя, заключает, изменяет и расторгает контракты с руководителем в порядке, установленном законодательством. Поскольку организации культуры могут быть учреждениями федерального, субъектов Российской Федерации или муниципального значения, постольку уставы и положения организаций культуры утверждаются актами Правительства РФ, Министерством культуры РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации или муниципальными органами местного самоуправления. При этом органы управления культурой выступают учредителями организаций культуры в части создания организаций, определения их уставных задач, структуры, принципов управления, назначения руководителей, а органы исполнительной власти по управлению имуществом выступают учредителями этих организаций в части установления статуса управления государственным (муниципальным) имуществом.

Деятельность, направленная на сохранение, создание, распространение и

освоение культурных ценностей, предоставление культурных благ населению (культурная деятельность) в различных формах и видах, является основной деятельностью организаций культуры. Организации культуры могут осуществлять иную не противоречащую законодательству деятельность, предусмотренную их уставом (положением), в том числе предпринимательскую, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям. Виды и формы предпринимательской деятельности определяются уставом (положением) организации культуры. Учредитель (либо орган, зарегистрировавший организацию культуры) имеет право приостановить предпринимательскую деятельность организации культуры, если эта деятельность идет в ущерб основной. Любые платные формы культурной деятельности не рассматриваются как предпринимательские, если доход от них полностью идет на развитие и совершенствование организации культуры.

Государственные органы, органы местного самоуправления не вмешиваются в профессионально-творческую деятельность организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

Здания, сооружения, имущественные комплексы, оборудование и другое имущество, переданные организации культуры учредителем, закрепляются за ней на праве оперативного управления.

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)²⁰¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, архивного дела, туристской деятельности, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности.

На Министерство культуры Российской Федерации возложены координация и контроль деятельности подведомственных ему агентств: **Федеральное архивное агентство**²⁰² и **Федеральное агентство по туризму**²⁰³, действующие на основе специальных Положений о них, утвержденных

²⁰¹ См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. N 590 "О Министерстве культуры Российской Федерации" (в ред. от 04.09.2012г. № 881)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 01.08. 2011 г. N 31, ст. 4758; 10.09.2012 г. N 37, ст. 5001.

²⁰² См.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июня 2004 г. N 290

²⁰³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.01.2005. N 2, ст. 159; 25.06.2011. N 26, ст. 3524.

постановлениями Правительства РФ.

Министерство культуры Российской Федерации облечено множеством полномочий, среди которых право принимать самостоятельно нормативные правовые акты в сфере своей деятельности (например, определение порядка хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолентописей; перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и (или) вывозу из Российской Федерации, а также правила обеспечения режима их хранения; положение о национальном фильме; порядок охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации; положение о Музейном фонде Российской Федерации; положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации; положение о специальном фонде (реестре) перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, предназначенных для обмена на культурные ценности Российской Федерации, разграбленные бывшими неприятельскими государствами в период Второй мировой войны и находящиеся на территории государства, не востребовавшего свои культурные ценности; порядок регистрации и отнесения документов к книжным памятникам; положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; реставрационные нормы и правила; перечень культурных ценностей, подпадающих под действие Закона Российской Федерации "О вывозе и ввозе культурных ценностей"; нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия; федеральные государственные требования к минимуму содержания, структуре и условиям реализации дополнительных предпрофессиональных общеобразовательных программ в области искусств и срокам обучения по этим программам по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования; порядок классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями; координирует деятельность по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации; а также иные нормативные правовые акты по другим вопросам установленной сферы деятельности Министерства и подведомственных ему федеральных агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации

осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В ведении Минкультуры России находится библиотечно-информационные организации,²⁰⁴ а также министерство осуществляет лицензирование деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Согласно административному регламенту предоставления Минкультуры России государственной услуги по выдаче разрешения и задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов РФ федерального значения, утвержденный приказом Минкультуры России от 28 июня 2012 г. N 683, оно выдает обязательные для исполнения предписания: о приостановлении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, нарушить его целостность и сохранность; о прекращении действий, влекущих повреждение, разрушение, уничтожение или перемещение объекта культурного наследия, а также изменение его облика и интерьера; о привлечении к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации, и (или) об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Важным направлением деятельности Министерства культуры РФ является разработка предложений о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия для направления в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО.

Министерство культуры РФ разработало и предложило в качестве государственных минимальных стандартов в сфере культуры методику определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, а также нормативы удельных капитальных вложений по объектам культуры. Нормативы обеспеченности задают состав учреждений культуры и искусства (библиотеки, клубы или учреждения клубного типа, музеи, детские школы искусств, школы эстетического образования, парки культуры и отдыха, выставочные залы, профессиональные театры, концертные залы) и важнейшие характеристики их материальной базы по типам населенных пунктов с учетом численности их жителей и административного статуса. Эта методика и социальные нормы и нормативы одобрены распоряжением Правительства РФ от

²⁰⁴ См.: Административный регламент по предоставлению Минкультуры РФ государственных услуг по предоставлению библиографической информации из государственных библиотечных фондов и информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав, утвержденный приказом Минкультуры РФ от 22 июня 2012 г. N 623 (не вступил в силу).// <http://base.consultant.ru>.

19.10.1999 г. N 1683-р (в ред. от 23.11.2009 N 1767-р).²⁰⁵

На сохранение российской культурной самобытности и создание условий для обеспечения равной доступности культурных благ, развития и реализации культурного и духовного потенциала каждой личности; создание условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры и искусства, модернизация учреждений культуры; обеспечение возможности реализации культурного и духовного потенциала каждой личности информатизация отрасли; модернизация системы художественного образования и подготовки кадров в сфере культуры и искусства, отвечающей сохранению традиций лучших российских школ и требованиям современности; выявление, охрана и популяризация культурного наследия народов Российской Федерации; создание позитивного культурного образа России в мировом сообществе направлены основные положения разработанной Федеральной целевой программы «Культуры России (2012-2018 годы), которая утверждена Постановлением Правительства РФ от 03.03. 2012 г. N 186.²⁰⁶ Ожидаемые результаты - это увеличение доли объектов культурного наследия, учреждений культуры и искусства, находящихся в федеральной собственности, состояние которых является удовлетворительным, увеличение количества посещений театрально- концертных мероприятий; увеличение доли фильмов российского производства в общем объеме проката на территории Российской Федерации; увеличение доли учреждений культуры, имеющих свой информационный портал; увеличение количества библиографических записей в сводном электронном каталоге библиотек России; увеличение доли объектов культурного наследия, информация о которых внесена в электронную базу данных единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в общем количестве объектов культурного наследия; увеличение доли образовательных учреждений сферы культуры, оснащенных современным материально-техническим оборудованием (с учетом детских школ искусств), в общем количестве образовательных учреждений сферы культуры; увеличение доли детей, обучающихся в детских школах искусств; увеличение доли представленных (во всех формах) зрителю музейных предметов в общем количестве музейных предметов основного фонда; увеличение количества посещений музейных учреждений; увеличение доли документов государственных архивов, находящихся в нормативных условиях, обеспечивающих их постоянное (вечное) хранение, в общем количестве документов государственных архивов; повышение уровня комплектования книжных фондов библиотек; увеличение количества культурных акций, проведенных за рубежом и многое иное.

²⁰⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. , 25.10.1999, N 43, ст. 5264; 30.11.2009, N 48, ст. 5864.

²⁰⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.03.2012, N 13, ст. 1516

Культурная среда сегодня становится ключевым понятием современного общества и представляет собой не отдельную область государственного регулирования, а сложную и многоуровневую систему, внутри которой решение проблем может быть только комплексным, учитывающим множество смежных факторов и соединяющим усилия разных ведомств, общественных институтов и бизнеса.

§11.2.2. Государственное регулирование архивного дела

Организационно самостоятельной подотраслью социально-культурного отраслевого комплекса является **архивное дело**, под которым в соответствии с Законом РФ от 7 июля 1993 г. № 5341-1 «Основы законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» понимается деятельность по организации хранения, учета и использования архивных документов. При этом под **архивным документом** понимается документ, сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для общества, а равно имеющий ценность для собственника, а под **Архивным фондом Российской Федерации** понимается совокупность документов, отражающих материальную и духовную жизнь ее народов, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое или культурное значение и являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области архивного дела и контроль за сохранностью, комплектованием и использованием документов Архивного фонда РФ, является **Федеральное архивное агентство (Росархив)**, которое в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 290 (в ред. от 24.03.2011 г. N 210) "О Федеральном архивном агентстве"²⁰⁷ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными и субъектами Федерации органами государственной власти, а также Российской академией наук, Российским обществом историков-архивистов и другими общественными объединениями. Федеральное архивное агентство организует: информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов, в том числе путем создания и ведения информационных поисковых систем по архивным документам; исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства; работу по подготовке документальных публикаций, а также документальных экспозиций и

²⁰⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 21.06.2004 г. N 25, ст. 2572; 04.04.2011. N 14, ст. 1935

справочников о составе и содержании документов Архивного фонда Российской Федерации; экспертизу архивных документов, заявленных к вывозу за пределы Российской Федерации, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их вывоза; экспертизу документов Архивного фонда Российской Федерации, заявленных к временному вывозу за пределы Российской Федерации, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их временного вывоза; экспертизу документов Архивного фонда Российской Федерации, временно вывезенных за пределы Российской Федерации, после их возвращения;

На Росархив возложено централизованное хранение страхового фонда уникальных и особо ценных документов Архивного фонда Российской Федерации, а также контроль за работой федеральных архивных учреждений по рассекречиванию в установленном порядке носителей сведений, составляющих государственную тайну и координация деятельности научно-методических советов архивных учреждений федеральных округов.

Данная Служба ведет государственный учет документов Архивного фонда Российской Федерации, а также Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации.

§11.2.3. Государственное регулирование туризма.

Различные регионы и этносы в России имеют большое разнообразие традиций. Богатое культурное наследие и природное разнообразие ставит Россию на заметное место в мире среди стран с потенциальным ростом туризма. В стране находятся 24 объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО. Основные туристические маршруты в России представляют собой посещение старой и новой столиц России, санаторно-курортных учреждений Краснодарского и Ставропольского краев, Калининградской области, горнолыжных курортов Кавказа и Сибири, путешествие по «Золотому кольцу России», круизы по Волге, круизы на ледоколе в национальный парк «Русская Арктика», дальние поездки по Транссибирской магистрали, с посещением Алтайских гор и озера Байкал, путешествия к вулканам Камчатки и в Приморье. В настоящее время в России сфера услуг и туристическая инфраструктура проходят период обновления, согласно утвержденной Правительством РФ 02.08. 2011 г. № 644 федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011—2018 годы)».²⁰⁸ В самых живописных и востребованных туристами регионах России были созданы туристические особые экономические зоны, которые предполагают благоприятные условия для организации туристического бизнеса. Так, например, в последние годы внимание государства обращено на ряд курортов, в числе которых г. Сочи, где особенности осуществления туристской деятельности, связанные с

²⁰⁸ Текст Постановления официально опубликован не был. СПС «Гарант». Доступ 30.09.2012г.

организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, закреплены в специальном федеральном законе.²⁰⁹

Принципы государственной политики, направленные на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, которые изложены в Федеральном законе от 24.11.1996г. N 132-ФЗ (ред. от 03.05.2012г. №47-ФЗ) "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации",²¹⁰ который затрагивает также и вопросы регулирования отношений, возникающих при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации.

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), Положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004г. №901 (в ред. от 19.06.2012г. №2012)²¹¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

Реализуя приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности, Ростуризм осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров. Агентство обязано информировать в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания; осуществлять продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках.

По результатам экономического анализа деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий Ростуризм имеет право утверждать экономические показатели их деятельности, проводить в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

Осуществляя взаимодействие в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление по поручению Правительства Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации интересов Российской Федерации в международных организациях в

²⁰⁹ См.: Федеральный закон от 01.12.2007 г. N 310-ФЗ (в ред. от 19.07.2011 г. N 245-ФЗ) "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.12.2007. N 49, ст. 6071; 25.07.2011. N 30 (часть I), ст. 4593.

²¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.12.1996, N 49, ст. 5491; 07.05.2012, N 19, ст. 2281.

²¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.01.2005. N 2, ст. 159; 25.06.2011. N 26, ст. 3524.

установленной сфере деятельности Ростуризм создает представительства за пределами Российской Федерации в сфере туризма. Порядок их создания, деятельности и ликвидации определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

§11.2.4. Государственное регулирование печати, иных средств массовой информации, кино-театральной деятельности, библиотечного дела.

Российское государство - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Развитие Российской Федерации на современном этапе характеризуется повышенным вниманием общества к культуре. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, культуре отводится ведущая роль в формировании человеческого капитала.

Сфера культуры является сложным и специфическим объектом государственного управления. Следует отметить, что в связи с формированием в России рыночных отношений все больше проявляется тенденция к децентрализации управления отраслями данной сферы, возрастанию элементов самостоятельности, самоуправления структур, предприятий и организаций, составляющих каждую из отраслей данной сферы. Что же касается законодательного и в целом правового регулирования каждой из них, то в настоящее время имеет пакет законодательных и иных юридических актов, регламентирующих статус этих отраслей. В целом в сферу социально-культурного строительства включаются следующие отрасли: образование, наука, культура, здравоохранение, труд и социальное развитие, СМИ.

В целях обеспечения необходимых правовых, социально-экономических и организационных условий для дальнейшего развития **театрального искусства** в Постановлении Правительства РФ от 25.03.1999г. №329 (в ред. от 23.12.200г. №) "О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации" были определены приоритетных направлений в области театрального искусства:

- а) сохранение лучших традиций российского репертуарного театра, реализация инновационных проектов организации театрального дела;
- б) осуществление систематической гастрольной деятельности, способствующей сохранению единого культурного пространства страны и стран СНГ;
- в) обеспечение стабильного финансово-экономического положения театров, создание условий для необходимого кадрового обновления творческих коллективов театров, создание системы социальной защиты их работников

кинопроектов, их рентабельности и т.п.

В последующем Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года N 1019-р была одобрена Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция) и План мероприятий по ее реализации²¹². Главные цели данной Концепции - определить пути и способы сохранения достижений отечественного сценического искусства, обеспечить динамичное развитие театрального дела в традиционных для нашей страны формах.

Государственная политика в области **кинематографии** направлена на дальнейшее развитие отечественной киноотрасли с целью обеспечения зрительской аудитории (как массовой зрительской аудитории, так и специальные виды аудитории, а также отечественной, так и зарубежной) конкурентоспособной кинопродукции отечественного производства.

Принципы государственной политики закреплены в Федеральном законе от 22.08.1996 N 126-ФЗ (в ред. от 23.12.2003 N 186-ФЗ) «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».²¹³ Согласно ст. 6 этого Закона формами государственной поддержки кинематографии являются:

принятие законов и иных нормативных правовых актов в области кинематографии;

частичное государственное финансирование производства, проката и показа национальных фильмов;

полное государственное финансирование кинолентописи.

В киноотрасли успешно действуют общественные организации, например, Гильдия продюсеров, Ассоциации теле- и кинопродюсеров, некоммерческое партнерство «Киноальянс», объединяющий кинотеатры, Союз кинематографистов и КиноСоюз, которые объединяют людей по профессии, деятельность которых направлена на повышение эффективности.

В рамках отрасли структуру культуры составляют социальные подотрасли – культурно-просветительные учреждения (театры, музеи, выставки, клубы и др.), средства массовой информации, телевидение и радиовещание, издательское дело. Каждая подотрасль объединяет значительные группы соответствующих учреждений культуры.

В Конституции РФ (ст.44) закреплено положение о свободе творчества и праве на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступа к культурным ценностям. Впервые в истории нашей культуры и законодательства принят Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (в ред. от 21.07.2011 N 252-ФЗ) «О средствах массовой информации»²¹⁴. под

²¹² См.: Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. N 1019-р "Об одобрении Концепции долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации до 2020 года". Текст распоряжения официально опубликован не был. СПС «Гарант». Доступ 30.09.2012г.

²¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.08.1996, N 35, ст. 4136; 28.12.2009, N 52 (1 ч.), ст. 6451.

²¹⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ, 13.02.1992, N 7, ст. 300; Собр. законодательства Рос. Федерации. 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4600.

массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, а под **средством массовой информации** понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

В ст. 3 данного Закона говорится, что ограничение свободы печати и других средств массовой информации допускается в условиях чрезвычайного и военного положения. В остальных случаях цензура массовой информации, то есть требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, - не допускается, как не допускается создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

В Законе «О средствах массовой информации» содержатся требования о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации. Специальная Глава VII посвящена ответственности за нарушение законодательства о средствах массовой информации, как за злоупотребление свободой массовой информации, так и за ущемление свободы массовой информации.

Библиотеки России выполняют важнейшие социальные и коммуникативные функции, являются одним из базовых элементов культурной, образовательной и информационной инфраструктуры страны, вносят весомый вклад в экономическое развитие страны. Цели и задачи развития библиотечного дела в условиях реформирования социально-экономической сферы России должны соответствовать происходящим в стране переменам и международной практике.

Законодательную и нормативную базу библиотечного дела в Российской Федерации составляют: Конституция Российской Федерации, которая определяет права граждан на беспрепятственный доступ к информации, культурным ценностям и пользование учреждениями культуры; Федеральные законы «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов», определившие правовые основы деятельности библиотек в Российской Федерации, обеспечивающие также права на свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность; нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам библиотечного дела, стандарты и нормативы в области библиотечного дела.

Библиотечная система Российской Федерации насчитывает, по

экспертным оценкам, примерно 130 000 библиотек, располагающихся по всей территории страны и относящихся к ведению различных министерств, ведомств, органов государственной и муниципальной власти различных уровней, предприятий, организаций, учреждений. Самая многочисленная библиотечная сеть входит в ведение Министерства образования и науки Российской Федерации: приблизительно 66 000 школьных и более 3000 библиотек средних специальных и высших учебных заведений. Российской Академией наук создано 379 библиотек. В сфере промышленности, транспорта и связи работают 3500 научно-технических библиотек, в области сельского хозяйства – 720 специальных библиотек, в медицине и здравоохранении – 1500 библиотек. Разветвленной сетью библиотек располагают также Минобороны России и другие силовые ведомства.

Законодательную и нормативную базу библиотечного дела в Российской Федерации составляют:

Конституция Российской Федерации, которая определяет права граждан на беспрепятственный доступ к информации, культурным ценностям и пользование учреждениями культуры;

Федеральные законы от 29.12.1994 N 78-ФЗ (ред. от 27.12.2009г. №370-ФЗ) «О библиотечном деле»²¹⁵ и от 26.03.2008 N 28-ФЗ (в ред. от 11.07.2011г. №200-ФЗ) «Об обязательном экземпляре документов»²¹⁶, определившие правовые основы деятельности библиотек в Российской Федерации, обеспечивающие также права на свободное духовное развитие, приобщение к ценностям национальной и мировой культуры, а также на культурную, научную и образовательную деятельность;

нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам библиотечного дела, стандарты и нормы в области библиотечного дела; нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам библиотечного дела, стандарты и нормы в области библиотечного дела.

Библиотечная система Российской Федерации насчитывает, по экспертным оценкам, примерно 130 000 библиотек, располагающихся по всей территории страны и относящихся к ведению различных министерств, ведомств, органов государственной и муниципальной власти различных уровней, предприятий, организаций, учреждений.

Самая многочисленная библиотечная сеть входит в ведение Министерства образования и науки Российской Федерации: приблизительно 66 000 школьных и более 3000 библиотек средних специальных и высших учебных заведений. Российской Академией наук создано 379 библиотек. В сфере промышленности, транспорта и связи работают 3500 научно-технических библиотек, в области сельского хозяйства – 720 специальных библиотек, в медицине и здравоохранении – 1500 библиотек. Разветвленной сетью

²¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.01.1995, N 1, ст. 2; 28.12.2009, N 52 (1 ч.), ст. 6446.

²¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.01.1995, N 1, ст. 1; 18.07.2011, N 29, ст. 4291.

библиотек располагают также Минобороны России и другие силовые ведомства.

Процесс внедрения автоматизированных систем и технологий в библиотеках России стремительно развивается. В результате федеральные и крупнейшие региональные библиотеки имеют достаточно высокий уровень технической оснащенности, что делает их заметными участниками информационной инфраструктуры страны. Созданы и активно используются специальные автоматизированные библиотечные системы практически во всех библиотеках этого уровня, на основе европейского разработан российский формат обмена библиографическими данными. определенными достижениями в области библиотечного дела существует целый ряд серьезных проблем, требующих безотлагательного внимания и принятия конкретных мер. В этом случае библиотеки смогут значительно увеличить вклад в развитие образования, науки, экономики и производства, культуры, существенно повысить конкурентоспособность страны на мировом рынке, ускорить и качественно улучшить ход экономических и социально-политических преобразований. Например, несоответствие законодательной базы потребностям развития библиотечного дела и библиотечного обслуживания населения; недостаточные темпы информатизации российских библиотек; неудовлетворительное состояние фондов и материальной базы многих библиотек России; неравномерность развития библиотек различных регионов; низкий уровень оплаты труда библиотечных работников; отсутствие единой системы государственного управления библиотеками на общероссийском уровне, недостаточность статистических сведений, по состоянию библиотечного дела в целом, а также ведомственная разобщенность российских библиотек в определенной степени снижает эффективность использования совокупных информационных ресурсов.

Книгоиздание тесно переплетается с библиотечным делом. Программа бюджетной поддержки книгоиздания как таковая существует в России с начала 90-х годов. А с 2001 года она приобрела тот вид, в котором ее можно видеть сегодня, - в ее рамках поддерживается литература гуманитарная, некоммерческая, социально значимая. Важным шагом стало принятие федеральной целевой программы "Культура России (2001 - 2005 годы)", благодаря реализации которой удалось в основном остановить спад в сфере культуры, добиться расширения участия государства в ее поддержке, увеличения финансирования. Основной ее целью являлось помочь в издании некоммерческой, социально значимой литературы, способствующей духовному развитию населения. Это позволило предотвратить утрату целого ряда памятников культуры, укрепить межнациональные и межрегиональные связи.

Правительство РФ 08.12.2005 года приняло очередное Постановление "О Федеральной целевой программе "Культура России" (2006-2011)". Так начался новый пятилетний этап государственной поддержки российского книгоиздания. Из бюджета было выделено порядка 650 миллионов рублей. В период с 2006 по 2011 год в рамках федеральной целевой программы

"Культура России" была оказана финансовая помощь в выпуске более 2 000 изданий. Среди них книги самых разных жанров: художественные, справочные, энциклопедические и другие. Отбор литературы для издания проходит следующим образом: издательства подают свои заявки на получение господдержки. Эти заявки рассматривает экспертная комиссия программы, состоящая из 23 членов. Их имена и должности хранятся в тайне. Известно лишь, что это видные деятели культуры, науки и образования. В результате порядка 20% заявок отсеиваются, остальные получают финансирование. Помощь в издании за последние пять лет получили 2909 книг. Большая их часть (20%) – книги общественной направленности, следующим по количеству изданных книг идет жанр художественной литературы (14,5%), далее – научно-техническая литература (13,3%) и книги по культуре и искусству (11,3%).

В настоящее время Правительством России утверждена новая программа поддержки книгоиздания на 2012-2018 годы²¹⁷, в которой особое место занимает создание книжной литературы для инвалидов по зрению (61 наименование ежегодно). Ее заказчик – Министерство культуры, а основной партнер – Роспечать.

Следует отметить, что традиционный книжный рынок переживает непростые времена, так как уже не первый год на книжный рынок оказывает все большее влияние становление нового сегмента – электронных книг. Учитывая, что все большая часть населения стремится обладать теми или иными видами устройств для чтения, это означает, в ближайшем будущем необходима полная переформатированность университетской библиотечной системы, в также всей системы книготорговли и книгораспространения. Это не означает, что бумажная книга полностью уйдет, но её доля существенно сократится.

Отечественный рынок развивается достаточно слабо с точки зрения территории и книжной традиции, это связано с тем, что 80% книг издаётся в Москве, 10% – в Санкт-Петербурге, и только 10% приходится на всю остальную страну. Есть сильная корпоративная концентрация: «ЭКСМО», «АСТ», «Просвещение» и ещё 5-6 издательств – это практически половина книжного рынка, что тоже – определённая угроза. Всё это приводит к тому, что качественные книги небольших издательств попросту не доходят до регионов. Из 120 тыс. книг, которые выпускают наши издательства, только 10% достигают Сибири и Дальнего Востока.

Выход из ситуации – развитие электронных книг. Оно идёт параллельно с ФЦП по развитию телерадиовещания. Широкополосный Интернет постепенно достигает различных регионов России, для наших расстояний в определённой степени это будет решение проблемы. Будут достаточно

²¹⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 03.03.2012г. №186 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Культура России (2012-2018 года)»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.03.2012, N 13, ст. 1516.

быстро создаваться новые бизнес-модели. Видимо, электронная книга – это среднесрочная перспектива для всех, учитывая, что нужно сохранить издательства, сохранить интерес и мотивацию молодых талантливых людей, которые приходят в литературу. Поэтому главной задачей является создание легального национального ресурса для распространения книг в электронном виде, формирование общей независимой платформы для издательств и наведение порядка с пиратством.

На сегодня остается приоритетной темой преодоление падения интереса к чтению у подрастающего поколения. На это направлена разработанная Российским книжным союзом и Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям «Национальная программа поддержки и развития чтения»²¹⁸, в которой констатируется, что возрастающий дефицит знаний и конструктивных идей в российском обществе (на фоне других существующих острых общесистемных проблем) во многом обусловлен снижением интереса к чтению у населения. Современная ситуация в этом отношении характеризуется как системный кризис читательской культуры, когда страна подошла к критическому пределу пренебрежения чтением. Такое положение сопряжено с большим социальным риском, поскольку чтение представляет собой важнейший способ освоения жизненно значимой информации, без него немыслима интеграция личности в многонациональную и многослойную российскую культуру, понимаемую как весь комплекс духовных, материальных, интеллектуальных и эмоциональных черт; образа жизни; основных прав человека; систем мировоззрения, т. е. ценностей, норм, традиций, образования, характеризующих общество. В то же время от уровня культурной компетентности граждан во многом зависят экономика, политика, национальная безопасность и конкурентоспособность страны.

Реализация Программы поможет существенным образом изменить и в обществе, и в государственных структурах отношение к книжной, читательской культуре и стать стартовой площадкой для планомерного и логически последовательного формирования и осуществления эффективной национальной политики в области поддержки и развития чтения силами государственных структур, общественных объединений и бизнеса.

§11.2.5. Административная ответственность в социально-культурном комплексе.

Закон о культуре (ст.62) устанавливает принцип ответственности за нарушение законодательства о культуре, отсылая к отраслевому законодательству о видах правонарушений и ответственности за них. Мерами административной ответственности в сфере СМИ являются: прекращение и приостановление регистрации по решению учредителя либо

²¹⁸ См.: www.mcbs.ru. Доступ 12.10.2012г.

судом в порядке гражданского судопроизводства по иску Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, которая является регистрирующим органом (ст.16 Закона о СМИ); приостановление (на срок не более трех месяцев), прекращение действия (по окончании 10-летнего срока действия лицензии) и аннулирование лицензии по решению суда (ст. 31.7 Закона о СМИ), а также отзыв прокатного удостоверения на кино- и видеофильмы (ст. 6 положения о регистрации кино- и видеофильмов²¹⁹).

Еще две санкции можно отнести к разряду мер восстановительных: опровержение не соответствующих действительности порочащих честь и достоинство лица (ст. 43,44,45 Закона о средствах массовой информации), а также возмещение морального вреда в денежном выражении (по тем же основаниям, как и опровержение) - ст.62 того же Закона. Последняя применяется, однако, не в административном порядке, а судом.

В ныне действующем КоАП РФ предусмотрено достаточно много составов административных правонарушений, которые могут совершаться в отраслях социально-культурного комплекса и влекут за собой возможность привлечения к административной ответственности: непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации; пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров; злоупотребление свободой массовой информации; воспрепятствование распространению средства массовой информации; нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов; нарушение порядка объявления выходных данных; нарушение порядка предоставления обязательного экземпляра издания и ряд других нарушений установленных правил. Целый ряд должностных лиц социально-культурной сферы уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях (пп. 58-59 ст. 28.3 КоАП РФ).

Должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51, 6.13, статьей 7.12 (за совершение нарушений в сфере массовых коммуникаций), частями 1 и 2 статьи 13.5, частью 5 статьи 13.12, статьями 13.15, 13.16, 13.20, 13.21, 13.23, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 КоАП РФ.

Должностные лица Министерства культуры РФ рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.13, 7.14, 7.16, 7.33 КоАП РФ.

Должностные лица органов, осуществляющих контроль за соблюдением

²¹⁹ См.: Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 28.04.1993 г. N 396 (в ред. от 26.01.2007 г. N 50; 28.08. 2012 г. N 866)"О регистрации кино- и видеофильмов и регулировании их публичной демонстрации"// Собрании актов Президента и Правительства РФ от 3 мая 1993 г., N 18, ст. 1607/; Собр. законодательства Рос. Федерации.05.02. 2007 г. N 6, ст. 760; 03.09.2012 г. N 36, ст. 4917.

законодательства об архивном деле (Федеральное архивное агентство), - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 13.20, частью 2 статьи 13.25, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 КоАП РФ.

Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.13, 5.25, 6.13, 13.15, 13.23, 19.5-19.7 КоАП РФ.

Тема 11.3. Государственное регулирование здравоохранения, социального обслуживания и социальной защиты населения

§11.3.1. Общая социально-правовая характеристика системы здравоохранения как объекта государственного регулирования и управления.

Деятельность Российского государства по охране здоровья населения является конституционной обязанностью и важнейшей функцией государства. В ст. 41 Конституции РФ закреплено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 25.06.2012г. № 89-ФЗ и N 93-ФЗ) "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"²²⁰ признается основополагающая роль охраны здоровья граждан как неотъемлемое условие жизни общества и говорится, что охрана здоровья граждан - система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи. Государственная функция охраны здоровья населения страны включает в себя здравоохранение в широком социально-организационном смысле как деятельность государства, направленную на

²²⁰См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.11.2011, N 48, ст. 6724; 25.06.2012, N 26, ст. 3442; 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

обеспечение высокого уровня здоровья граждан, характеризующуюся многими социально-политическими, экономическими, медико-демографическими показателями здоровья населения (уровень политической активности, социально-экономической дифференциации различных групп населения, уровень рождаемости, смертности, особенно преждевременной смертности, и др.), которые отслеживаются и оцениваются в процессе и в результате государственной системы наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания человека (социально-гигиенический мониторинг).

Здравоохранение же в узком собственно отраслевом смысле включает в себя систему медико-санитарных мероприятий, осуществляемых организациями здравоохранения в целях снижения заболеваемости и смертности населения, сохранения хорошего здоровья и гармонического развития человека. К медико-санитарным мерам относятся: врачебно-медицинские мероприятия по лечению и предупреждению болезней, медицинские мероприятия по борьбе с массовыми инфекционными болезнями и их профилактике, удовлетворение граждан всеми видами медицинской помощи, медицинские мероприятия по диспансерному наблюдению, санитарно-эпидемиологическому благополучию населения и т. д.

Государственную систему здравоохранения составляют:

- 1) федеральные органы исполнительной власти в сфере охраны здоровья и их территориальные органы, Российская академия медицинских наук;
- 2) исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, органы управления в сфере охраны здоровья иных федеральных органов исполнительной власти;
- 3) подведомственные федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации медицинские организации и фармацевтические организации, организации здравоохранения по обеспечению надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, судебно-экспертные учреждения, иные организации и их обособленные подразделения, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья.

Муниципальную систему здравоохранения составляют:

- 1) органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, осуществляющие полномочия в сфере охраны здоровья;
- 2) подведомственные органам местного самоуправления медицинские организации и фармацевтические организации.

Частную систему здравоохранения составляют создаваемые юридическими и физическими лицами медицинские организации, фармацевтические организации и иные организации, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья.

Номенклатура учреждений здравоохранения включает в себя три типа учреждений здравоохранения: лечебно-профилактические учреждения; учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы; аптечные учреждения. Каждый тип состоит из нескольких видов учреждений здравоохранения.

К видам медицинской помощи относятся:

- 1) первичная медико-санитарная помощь;
- 2) специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь;
- 3) скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь;
- 4) паллиативная медицинская помощь.

К лечебно-профилактическим учреждениям относятся:

1) больничные учреждения (областные, краевые, республиканские, окружные, районные, участковые больницы; госпитали, медико-санитарные части, специализированные больницы - инфекционные, туберкулезные, психоневрологические и др.; центры - наркологический реабилитационный, восстановительной терапии, профессиональной патологии и др.);

2) учреждения здравоохранения особого типа (бюро судебно-медицинской экспертизы, бюро медицинской статистики, патологоанатомическое бюро; лепрозории; хосписы; центры медицины катастроф - федеральные, региональные, территориальные; центры медицинской профилактики и др.);

3) диспансеры (врачебно-физкультурные, онкологические, психоневрологические, противотуберкулезные и т. д.);

4) амбулаторно-поликлинические учреждения (городские, районные поликлиники; детские поликлиники; специализированные поликлиники — консультативно-диагностические, стоматологические, физиотерапевтические; фельдшерско-акушерские пункты; центры— диагностические, восстановительного лечения для детей, лечебной физкультуры и спортивной медицины и др.; амбулатории, лечебницы);

5) учреждения скорой медицинской помощи и учреждения переливания крови (станции переливания крови, скорой медицинской помощи);

6) учреждения охраны материнства и детства (дома ребенка, женские консультации, молочные кухни, родильные дома и др.);

7) санаторно-курортные учреждения (бальнеологические лечебницы, грязелечебницы, курортные поликлиники, санатории (курорт), санатории-профилактории, детские санатории, санаторный оздоровительный лагерь круглогодичного действия и др.);

8) клиники (клиники высшего медицинского образовательного учреждения, клиники медицинской научной организации).

К учреждениям государственной санитарно-эпидемиологической службы относятся:

1) санитарно-эпидемиологические учреждения (дезинфекционные станции, противочумные центры (станции), центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, городах и районах,

административных округах и районах в городе и другие);

2) учреждения профилактической медицины (Центр гигиенического образования населения в Москве и др.).

К аптечным учреждениям относятся аптеки лечебно-профилактических учреждений, медицинские склады, контрольно-аналитическая лаборатория, центр контроля качества и сертификации лекарственных средств.

В структуру здравоохранения как комплексной социально-культурной отрасли и объекта государственного управления входят также ведомственные учреждения здравоохранения (Министерства обороны РФ, МВД РФ, Министерства юстиции РФ и некоторых других министерств и ведомств), полностью аналогичные рассмотренным типам и видам учреждений здравоохранения.

К государственной системе здравоохранения относятся Министерство здравоохранения РФ, министерства здравоохранения субъектов Российской Федерации, государственные органы санитарно-эпидемиологического надзора, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по реализации государственной политики, выполнению программ в области здравоохранения и по развитию медицинской науки.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, учреждения судебно-медицинской экспертизы, образовательные медицинские учреждения.

Муниципальные органы управления здравоохранением несут ответственность за санитарно-гигиеническое образование населения, обеспечение доступности населению гарантированного объема медико-социальной помощи, развитие муниципальной системы здравоохранения на подведомственной территории, осуществляют контроль за качеством оказания медико-социальной и лекарственной помощи предприятиями, учреждениями и организациями государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, а также лицами, занимающимися частной медицинской практикой. Финансирование деятельности предприятий, учреждений и организаций муниципальной системы здравоохранения осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, и иных не запрещенных законодательством источников.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью. В частную систему здравоохранения входят лечебно-профилактические, аптечные, научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, создаваемые и финансируемые частными предприятиями, учреждениями и организациями,

общественными объединениями, а также физическими лицами.

Первичная медико-санитарная помощь является основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания и включает в себя: мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения.

Организация оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам в целях приближения к их месту жительства, месту работы или обучения осуществляется по территориально-участковому принципу, предусматривающему формирование групп обслуживаемого населения по месту жительства, месту работы или учебы в определенных организациях.

Первичная доврачебная медико-санитарная помощь оказывается фельдшерами, акушерами и другими медицинскими работниками со средним медицинским образованием.

Кроме того, первичная врачебная медико-санитарная помощь оказывается врачами-терапевтами, врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами, врачами-педиатрами участковыми и врачами общей практики (семейными врачами), а также врачами-специалистами, включая врачей-специалистов медицинских организаций, оказывающих специализированную, в том числе высокотехнологичную, медицинскую помощь. Она может оказываться как в амбулаторных условиях и в условиях дневного стационара.

В целях оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, не сопровождающихся угрозой жизни пациента и не требующих экстренной медицинской помощи, в структуре медицинских организаций могут создаваться подразделения медицинской помощи, оказывающие указанную помощь в неотложной форме.

Объем первичной медико-санитарной помощи устанавливается местной администрацией в соответствии с территориальными программами обязательного медицинского страхования, а порядок ее оказания устанавливается органами управления муниципальной системы здравоохранения на основании нормативных актов Министерства здравоохранения и социального развития РФ и органов управления здравоохранением в субъектах Российской Федерации. Финансирование первичной медико-санитарной помощи осуществляется за счет средств муниципального бюджета, целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, и иных не запрещенных законодательством источников.

Специализированная медицинская помощь оказывается врачами-специалистами и включает в себя профилактику, диагностику и лечение заболеваний и состояний (в том числе в период беременности, родов и послеродовой период), требующих использования специальных методов и сложных медицинских технологий, а также медицинскую реабилитацию в стационарных условиях и в условиях дневного стационара.

Высокотехнологичная медицинская помощь является частью специализированной медицинской помощи и включает в себя применение новых сложных и (или) уникальных методов лечения, а также ресурсоемких методов лечения с научно доказанной эффективностью, в том числе клеточных технологий, роботизированной техники, информационных технологий и методов геномной инженерии, разработанных на основе достижений медицинской науки и смежных отраслей науки и техники.

Высокотехнологичная медицинская помощь оказывается медицинскими организациями в соответствии с перечнем видов высокотехнологичной медицинской помощи, утверждаемым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Порядок финансового обеспечения, в том числе посредством предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, оказания высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Высокотехнологичная медицинская помощь за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, оказывается медицинскими организациями, перечень которых утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок формирования указанного перечня устанавливается Правительством Российской Федерации.

Высокотехнологичная медицинская помощь может оказываться за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации медицинскими организациями, перечень которых утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок формирования указанного перечня устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Направление граждан Российской Федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет средств бюджета, осуществляется путем применения специализированной информационной системы в порядке, устанавливаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь оказывается гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения оказывается гражданам бесплатно.

Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь может оказываться в экстренной или неотложной форме вне медицинской организации, а также в амбулаторных и стационарных условиях.

На территории Российской Федерации в целях оказания скорой медицинской помощи функционирует система единого номера вызова скорой медицинской помощи в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

При оказании скорой медицинской помощи в случае необходимости осуществляется медицинская эвакуация, представляющая собой транспортировку граждан в целях спасения жизни и сохранения здоровья.

Паллиативная медицинская помощь представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на избавление от боли и облегчение других тяжелых проявлений заболевания, в целях улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан.

Паллиативная медицинская помощь может оказываться в амбулаторных условиях и стационарных условиях медицинскими работниками, прошедшими обучение по оказанию такой помощи.

Производство и закупка лекарственных средств и изделий медицинского назначения обеспечиваются в соответствии с потребностями населения Правительством РФ. Контроль за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначения осуществляется Министерством здравоохранения и социального развития РФ или иными уполномоченными на то министерствами и ведомствами. При этом категории граждан, обеспечиваемых лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения индивидуального пользования на льготных условиях, устанавливаются Правительством РФ и правительствами субъектов Российской Федерации. А право на выписку рецептов для лекарственного обеспечения граждан на льготных условиях имеют лечащие врачи.

§11.3.2. Система органов управления здравоохранением и их компетенция

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ здравоохранение является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому отраслью здравоохранения управляют федеральные и субъектов Федерации государственные органы исполнительной власти, а также и муниципальные органы местного самоуправления в порядке разделения функций по управлению и учреждений системы здравоохранения по подчиненности.

Президент РФ определяет стратегию разработки и руководит реализацией федеральной государственной политики в области охраны здоровья граждан и в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации ставит задачи тактического плана по совершенствованию законодательства, форм и методов организации и деятельности Правительства и других федеральных органов исполнительной власти в этой области. Так, например, в целях укрепления вертикали президентской власти и усиления государственного регулирования в отрасли Приказом Минздрава РФ от 30.06.2000 N 239 (ред. от 13.06.2001) "О Представителях

Министерства здравоохранения Российской Федерации в федеральных округах"²²¹ была учреждена специальная должность представителя этого министерства в федеральном округе.

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области здравоохранения, принимает необходимые меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; определяет порядок и условия предоставления населению платных медицинских услуг; организует, направляет, координирует и контролирует деятельность всех центральных федеральных органов исполнительной власти, имеющих отношение к здравоохранению, и определяет их правовой статус; разрабатывает, утверждает и финансирует федеральные и региональные программы развития здравоохранения.

Министерство здравоохранения РФ является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области охраны здоровья, а также в случаях, установленных законодательством, координирующим деятельность в этой области других федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, министерство уполномочено осуществлять государственный контроль качества, эффективности и безопасности лекарственных средств в Российской Федерации.

В систему Министерства здравоохранения РФ входит **Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор)**²²², осуществляющая следующие полномочия:

государственный контроль за обращением медицинских изделий посредством: проведения проверок соблюдения субъектами обращения медицинских изделий правил в сфере обращения медицинских изделий; выдачи разрешений на ввоз на территорию Российской Федерации медицинских изделий в целях их государственной регистрации; проведения мониторинга безопасности медицинских изделий.

Посредством проведения проверок осуществляется государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности: соблюдения органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами, медицинскими организациями и фармацевтическими организациями, а также индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую и фармацевтическую деятельность, прав граждан в сфере охраны здоровья; соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи; соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными

²²¹ См.: Приложение к журналу "Экономический вестник фармации" N 4, апрель 2001.

²²² См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. N 323 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения" (в ред. от 19.06.2012 г. №164).// Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.07.2004. N 28, ст. 2900; 25.06.2012. N 26. ст. 3531.

предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований; соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, требований по безопасному применению и эксплуатации медицинских изделий и их утилизации (уничтожению); соблюдения медицинскими работниками, руководителями медицинских организаций, фармацевтическими работниками и руководителями аптечных организаций ограничений, применяемых к ним при осуществлении профессиональной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; организации и осуществления ведомственного контроля и внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами, организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения.

Росздравнадзор осуществляет государственный контроль при обращении лекарственных средств посредством: проведения проверок соблюдения субъектами обращения лекарственных средств правил лабораторной практики и правил клинической практики при проведении доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения, правил организации производства и контроля качества лекарственных средств, правил оптовой торговли лекарственными средствами, правил отпуска лекарственных препаратов, правил изготовления и отпуска лекарственных препаратов, правил хранения лекарственных средств, правил уничтожения лекарственных средств; контроля качества лекарственных средств при гражданском обороте; проведения мониторинга безопасности лекарственных препаратов; получения от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, от субъектов обращения лекарственных средств для медицинского применения информации по вопросам установления и применения цен и надбавок к ним;

Осуществляя государственный контроль за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, Росздравнадзор обязан следить за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и мероприятий по модернизации государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, государственных учреждений, реализующих мероприятия по внедрению информационных систем в здравоохранение; достоверностью первичных статистических данных, предоставляемых медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность.

В этих целях Служба проводит: мониторинг ассортимента и цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты; мониторинг безопасности медицинских изделий, регистрацию побочных действий, нежелательных реакций при применении медицинских изделий, фактов и

обстоятельств, создающих угрозу причинения вреда жизни и здоровью людей при обращении зарегистрированных медицинских изделий, а также осуществляет:

в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы.

В ведении Министерства здравоохранения РФ находится **Федеральное медико-биологическое агентство**²²³, которое осуществляет в сфере здравоохранения многочисленные функции, включая оказание медицинской помощи, организацию деятельности службы крови, по контролю и надзору в сфере донорства крови и ее компонентов, а также по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, в том числе функции по медико-санитарному обеспечению работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий (включая предоставление услуг в области курортного дела, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, трансплантацию органов и тканей человека) и организации медико-социальной экспертизы работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий. Кроме вышеперечисленных функций Федеральное медико-биологическое агентство имеет специальные полномочия при выполнении международных обязательств РФ в области химического разоружения.²²⁴

В современных условиях рыночной экономики в систему органов управления здравоохранением входят также Федеральные фонды социального страхования и обязательного медицинского страхования, которые осуществляются страховыми медицинскими организациями.

Страховая медицинская организация вправе одновременно проводить добровольное и обязательное медицинское страхование, но на основе отдельных лицензий. При этом страховые медицинские организации не входят в систему здравоохранения, а органы управления здравоохранением и медицинские учреждения не имеют права быть учредителями страховых медицинских организаций.

Фонд социального страхования Российской Федерации²²⁵ управляет средствами государственного социального страхования и является

²²³ См.: Постановление Правительства РФ от 11.04.2005 г. N 206 (в ред. от 19.06.2012 г. №613) "О Федеральном медико-биологическом агентстве"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.04. 2005. N 16,ст. 1456; 14.05.2012. N 20, ст. 2528.

²²⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 02.07.2007. N421(в ред. от 19 .06.2012 г. №612) //Собр. законодательства Рос. Федерации.09.07.2007 . N 28, ст. 3434; 02.07.2012. N 27 ст. 3729.

²²⁵См.: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101(в ред. от 12.08.2011 г. N 670 "О Фонде социального страхования Российской Федерации"// Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 21.02. 1994. N 8, ст. 599; Собр. законодательства Рос. Федерации.22.08. 2011. N 34, ст. 4976.

финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, включающим: региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов РФ; центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства; филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями Фонда по согласованию с председателем Фонда.

Основными задачами Фонда являются обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей; участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования, а также ряд иных задач. При Фонде социального страхования РФ действует правление, а при региональных и центральных отраслевых отделениях - координационные советы как совещательные коллегиальные органы.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС)²²⁶ реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования. Он является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением. Основными принципами осуществления обязательного медицинского страхования являются:

1) обеспечение за счет средств обязательного медицинского страхования гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и базовой программы обязательного медицинского страхования (далее также - программы обязательного медицинского страхования);

2) устойчивость финансовой системы обязательного медицинского страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного медицинского страхования;

3) обязательность уплаты страхователями страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размерах, установленных федеральными законами;

4) государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на исполнение обязательств по обязательному медицинскому страхованию в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования

²²⁶ Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ) "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.12.2010, N 49, ст. 6422; 30.07.2012, N 31, ст. 4322

независимо от финансового положения страховщика;

5) создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования;

6) паритетность представительства субъектов обязательного медицинского страхования и участников обязательного медицинского страхования в органах управления обязательного медицинского страхования.

Застрахованные лица имеют право на: бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая на всей территории Российской Федерации в объеме, установленном базовой программой обязательного медицинского страхования либо на территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования; выбор страховой медицинской организации путем подачи заявления в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования; замену страховой медицинской организации, в которой ранее был застрахован гражданин, один раз в течение календарного года не позднее 1 ноября либо чаще в случае изменения места жительства или прекращения действия договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования, путем подачи заявления во вновь выбранную страховую медицинскую организацию; выбор медицинской организации из медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в соответствии с законодательством Российской Федерации; выбор врача путем подачи заявления лично или через своего представителя на имя руководителя медицинской организации в соответствии с законодательством Российской Федерации; получение от территориального фонда, страховой медицинской организации и медицинских организаций достоверной информации о видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи; защиту персональных данных, необходимых для ведения персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования; возмещение страховой медицинской организацией ущерба, причиненного в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ею обязанностей по организации предоставления медицинской помощи, в соответствии с законодательством Российской Федерации; возмещение медицинской организацией ущерба, причиненного в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ею обязанностей по организации и оказанию медицинской помощи, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основными задачами Федерального фонда ОМС являются: финансовое обеспечение установленных законодательством прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования; обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного

медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи на всей территории России; аккумулярование финансовых средств Федерального фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Для решения этих задач ФОМС осуществляет следующие управленческие функции: участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования и выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам ОМС для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования; осуществляет организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы ОМС; совместно с территориальными фондами ОМС контролирует своевременность и полноту перечисления страховых взносов (отчислений) в фонды ОМС, проводит ревизии и целевые проверки с целью осуществления контроля за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования и ряд других функций.

Управление Федеральным фондом ОМС осуществляется коллегиальным органом - правлением и постоянно действующим исполнительным органом - директором Федерального фонда, который, как и его первый заместитель, назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ. Контроль за деятельностью Федерального фонда осуществляет ревизионная комиссия.

К ведению органов местного самоуправления в области здравоохранения относятся: контроль за соблюдением законодательства о здравоохранении и защита прав граждан в этой области; формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения и создание условий для развития частной системы здравоохранения, развитие сети учреждений здравоохранения на территории муниципального образования, организация первичной медико-санитарной помощи и обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи; формирование собственного бюджета в части расходов на здравоохранение; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории; координация и контроль деятельности предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, контроль за качеством оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения и некоторые другие направления.

Функции управления выполняются также центральными муниципальными учреждениями здравоохранения.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица организаций согласно ст.98 вышеназванного Закона об основах охраны здоровья граждан в РФ, несут ответственность за обеспечение реализации гарантий и соблюдение прав и свобод в сфере охраны здоровья, установленных законодательством Российской Федерации.

Медицинские организации, медицинские работники и фармацевтические работники несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за нарушение прав в сфере охраны здоровья, причинение вреда жизни и (или) здоровью при оказании гражданам медицинской помощи.

Вред, причиненный жизни и (или) здоровью граждан при оказании им медицинской помощи, возмещается медицинскими организациями в объеме и порядке, установленных законодательством Российской Федерации.

Возмещение вреда, причиненного жизни и (или) здоровью граждан, не освобождает медицинских работников и фармацевтических работников от привлечения их к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

После принятия закона о здравоохранении, официально закрепившего статус платной медпомощи в муниципальных медучреждениях, Постановлением Правительства РФ от 04.10. 2012 г. N 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»²²⁷, с 1 января 2013 года вводится в действие оплата не только за «не предусмотренные стандартами медпомощи» медицинские изделия и дополнительный комфорт, но и за самостоятельное обращение к врачам-специалистам, что позволит урегулировать отношения по предоставлению платных медицинских услуг, обеспечив при этом защиту прав и законных интересов потребителей на основе принятия ими добровольного и информированного решения о получении указанных услуг.

Медпомощь в Постановлении названа услугой, а пациент - потребителем, получающим эту услугу «в соответствии с договором». Порядок определения цен на медуслуги бюджетных и казенных медучреждений определяют их учредители. Потребитель должен быть в курсе всей интересующей его информации, и в медучреждении его должны ознакомить со всеми условиями договора, который он будет заключать.

При заключении договора гражданину должны предоставить информацию о том, какие виды и объемы медпомощи он имеет возможность получить бесплатно. А отказ пациента от платных услуг не может быть причиной уменьшения видов и объемов медицинской помощи, предоставляемых ему бесплатно в рамках ОМС, отмечается в документе. Кроме того, медучреждение не вправе оказывать на возмездной основе «не предусмотренные договором дополнительные медицинские услуги».

Согласно Правилам, платным является все, что не входит в программы ОМС. Бесплатно оказываться только первичная медико-санитарная и скорая медпомощь. Однако, «если при предоставлении платных медицинских услуг потребуются предоставление дополнительных медицинских услуг по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни потребителя при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострениях хронических заболеваний, такие медицинские услуги оказываются без взимания платы в

²²⁷См.6 <http://medvestnik.ru/15/0/view.html>. Доступ 06.10.2012.

соответствии с Федеральным законом “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”.

§11.3.3. Организация государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор - деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания, которая осуществляется в соответствии Федеральным законом от 30.03.1999 г. N 52-ФЗ (в ред. от 25.06.2012 г. N 93-ФЗ) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".²²⁸

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает в себя: контроль за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших; контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой; проведение санитарно-эпидемиологических исследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений); разработку предложений о проведении и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий; статистическое наблюдение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на федеральном уровне, государственный учет инфекционных заболеваний, профессиональных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) в связи с вредным воздействием факторов среды обитания в целях формирования государственных информационных ресурсов.

С категорией государственного санитарно-эпидемиологического надзора тесно связано государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование, основной задачей которого является установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания.

Нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-

²²⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.04.1999. N 14, ст. 1650; 25.06.2012. N 26, ст. 3446

эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы), содержащие: гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья; оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания; максимально или минимально допустимое количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего с позиций безопасности и (или) безвредности для здоровья человека тот или иной фактор среды его обитания.

В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в России государственной санитарно-эпидемиологической службой Российской Федерации, являющейся единой федеральной централизованной системой органов и учреждений, осуществляется санитарно-эпидемиологический надзор. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, является **Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека**²²⁹, находящаяся в ведении Правительства Российской Федерации.

Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы и их должностные лица, перечисленные в ст. 23.13 КоАП РФ, наделены правом привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц, виновных в совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.3-6.7, ч.2 ст.7.2, 8.2, 8.5 КоАП РФ.

§11.3.4. Государственное регулирование организации социального обслуживания и социальной защиты населения

Со здравоохранением как социально-культурной отраслью тесно связано социальное обслуживание отдельных социально незащищенных групп населения и их социальная защита на основе специальных законов.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (в редакции от 22 августа 2004 г.) социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной

²²⁹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 322 (в ред. от 19.06.2012 г. N 612)"Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека"/" Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.07. 2004. N 28, ст. 2899; 02.07.2012. N 27, ст. 3729.

ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно. Для социальной защиты этих слоев населения применяется система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих отдельным категориям граждан условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности, создания условий для их самореализации и равных возможностей участия в жизни общества.

Социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. При этом государственные стандарты социального обслуживания утверждаются Правительством РФ и установленные ими требования к социальному обслуживанию являются обязательными для социальных служб независимо от форм собственности на всей территории Российской Федерации.

Социальное обслуживание обеспечивается системой социальных служб: 1) **государственная система социальных служб**, состоящая из федеральных и субъектов Федерации государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, находящихся в ведении государственных органов исполнительной власти; 2) **муниципальная система социальных служб**, включающая в себя муниципальные предприятия и учреждения социального обслуживания, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, и 3) **социальное обслуживание, осуществляемое предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами**, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения в качестве частных предпринимателей.

К учреждениям и предприятиям социального обслуживания независимо от форм собственности относятся многочисленные их разновидности: комплексные центры социального обслуживания населения, территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры социального обслуживания, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи по телефону, центры (отделения) социальной помощи на дому, дома ночного пребывания, специальные дома для одиноких престарелых, стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками), геронтологические центры, иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

В настоящее время наиболее полно и системно урегулированы вопросы о социальном обслуживании и социальной защите инвалидов. Правовой

основой здесь выступает Закон РФ от 24 ноября 1995 г. № 181 -ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в редакции от 14 июля 2008 г.), в котором впервые поставлены и в основе своей урегулированы вопросы о понятии и государственной организации медико-санитарной экспертизы—определение в установленном порядке потребностей освидетельствуемого лица в мерах социальной защиты, включая реабилитацию, на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма.

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ», кроме государственной службы медико-социальной экспертизы, предусматривает также организацию и функционирование государственной службы реабилитации инвалидов, которая представляет собой совокупность органов государственной власти независимо от ведомственной принадлежности, органов местного самоуправления, учреждений различного уровня, осуществляющих мероприятия по медицинской, профессиональной и социальной реабилитации.

Указом Президента РФ от 21.05.2012 N 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" Министерство здравоохранения и социального развития преобразовано в Министерство здравоохранения и Министерство труда и социальной защиты.

Министерству труда и социальной защиты РФ²³⁰ переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), социальной защиты и социального обслуживания населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а также оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по труду и занятости, осуществляет руководство и контроль деятельности подведомственных федеральных государственных учреждений, в том числе федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской

²³⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 N 610 "Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации"// собр. законодательства Рос. Федерации. 25.06.2012, N 26, ст. 3528.

Федерации.

Находящаяся в ведении Министерства труда и социальной защиты РФ **Федеральная служба по труду и занятости** ²³¹ (Роструд) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан. Федеральная служба по труду и занятости осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением:

работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве;

осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения в части государственных гарантий социальной поддержки безработных граждан, о привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, об отстранении от должности должностных лиц органов и государственных учреждений службы занятости населения субъектов Российской Федерации;

осуществляет надзор и контроль за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, с выдачей обязательных для исполнения предписаний;

осуществляет надзор и контроль за осуществлением социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, с выдачей обязательных для исполнения предписаний;

²³¹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 324 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости" (в ред. // Собр. законодательства Рос. Федерации.

осуществляет надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей, а также иные полномочия.

Федеральная служба по труду в лице главных государственных инспекторов труда РФ и их заместителей рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст.5.27, ст.5.28 – 5.34, 5.44 КоАП РФ.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия образования и его системы/
2. Что понимается под образовательными программами и государственных образовательными стандартами?
3. Проанализируйте и изложите в обобщённом виде характеристику правового статуса образовательных учреждений.
4. Какие типы и виды образовательных учреждений предусмотрены действующим законодательством?
5. Охарактеризуйте организационно-правовой статус высшего учебного заведения и раскройте особенности внутреннего управления им.
6. Какие государственные органы образуют систему управления образованием? Какими полномочиями они наделены?
7. В чём заключаются особенности организации и государственного регулирования российской науки?
8. Какие органы исполнительной власти осуществляют государственное управление в системе здравоохранения?
9. Охарактеризуйте компетенцию органов управления здравоохранением.
10. Какие административные полномочия закреплены за органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора?
11. Назовите основные структурные части системы социального обслуживания и социальной защиты населения.

12. Охарактеризуйте компетенцию органов управления в этой сфере.
13. Назовите основные элементы системы здравоохранения.
14. Раскройте содержание понятия культура и назовите виды культурной деятельности, предусмотренные законодательством РФ.
15. Дайте общую административно-правовую характеристику статусу организаций культуры.
16. Назовите органы исполнительной власти, имеющие полномочия в отраслях культурного комплекса.
17. Охарактеризуйте содержание административно-правового регулирования архивного дела.
18. Раскройте содержание компетенции государственных органов исполнительной власти в области печати, телерадиовещания и средств массовой информации.
19. Назовите особенности государственного контроля, надзора и административной ответственности в социально-культурном комплексе.
20. Каково соотношение и взаимодействие государственной и частной сферы регулирования отношений в области культуры и туризма?

Раздел 12. Понятие и виды безопасности, силы и средства ее обеспечения.

Государственное управление деятельностью разведки, контрразведки и других спецслужб

В результате изучения темы 12 студент должен

иметь представление о системе безопасности Российской Федерации, силах и средствах ее обеспечения, системе организационно-правовых мер, системе специальных органов, способствующих ее осуществлению, их роли и нормативно-правовых актах, являющихся основой такой деятельности;

владеть нормативно-правовой базой и теоретическими положениями для эффективного осуществления консультаций по вопросам безопасности личности, общества, государства в Российской Федерации в конкретных видах юридической деятельности.

уметь применять полученные знания в своей профессиональной деятельности.

Тема 12.1. Государственное управление охраной и защитой безопасности личности, общества и государства.

Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности"²³² определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее - безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Совет Безопасности).

Безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которая обеспечивается и достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер политического, экономического, организационного и иного характера, адекватных угрозам вышеназванным жизненно важным интересам личности, общества и государства. Согласно ст. 2 Закона о безопасности основными принципами обеспечения безопасности являются:

- 1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) системность и комплексность применения федеральными органами

²³² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.01.2011, N 1, ст. 2.

государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

К основным объектам безопасности принято относить: **личность** - ее права и свободы; **общество** - его материальные и духовные ценности; **государство** - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

Действующее законодательство предусматривает многие виды безопасности. Так, Конституция РФ содержит правовые основания для выделения общественной безопасности и государственной безопасности. Многие федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ называют и регулируют правовые основания, условия и порядок государственной организации обеспечения различных видов безопасности: промышленная безопасность, безопасность гидротехнических сооружений, пожарная безопасность, безопасность дорожного движения, экономическая безопасность и многие другие виды безопасности, среди которых следует выделить главный интегрированный вид безопасности - **национальную безопасность**, важнейшими составными частями и взаимосвязанными элементами которой являются экономическая и информационная безопасность, поскольку экономические и информационные процессы сопровождают и опосредуют все сферы и отрасли государственного управления в широком и узком, собственно организационном смысле. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года²³³, представляющей собой официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской

²³³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537

"О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" //Российская газета. 19.05.2009 г.. №4912.

Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Настоящая Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

§12.1.1. Система безопасности Российской Федерации, силы и средства ее обеспечения

Согласно Федеральному закону «О безопасности» деятельность по обеспечению безопасности включает в себя: прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности; определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности; правовое регулирование в области обеспечения безопасности; разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности; организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности; координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности; финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств; международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности; осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы

государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти на основе действующего законодательства и в пределах своей компетенции обеспечивают реализацию федеральных программ защиты жизненно важных интересов объектов безопасности, на основе и в соответствии с законом разрабатывают внутриведомственные нормативные правовые акты по обеспечению безопасности.

Конституционным органом, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности является Совет безопасности РФ.

Силы обеспечения безопасности включают в себя: Вооруженные Силы, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; пограничные войска, внутренние войска и т. д.

В общегосударственной организации системы охраны и защиты безопасности личности, общества и государства определяющая роль принадлежит *общегосударственным организационно-правовым средствам обеспечения различных видов безопасности личности, общества и государства*. К ним относятся: 1) особые правовые режимы жизнедеятельности населения территорий и объектов (режимы чрезвычайного положения, военного положения, режим контртеррористической операции, режим закрытых административно-территориальных образований); 2) определенный государственный порядок и правила реализации некоторых особо значимых и потенциально небезопасных для общества и государства прав и свобод граждан (правила охраны государственной и служебной тайны, государственный порядок гражданского оборота оружия и боеприпасов к нему, государственное регулирование въезда в страну и выезда из страны граждан, паспортная система и регистрационный учет по месту пребывания и месту жительства граждан, установленный порядок организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, государственная регистрация и лицензионные системы и т.д.); 3) специальные предметно-функциональные виды государственной и негосударственной деятельности (оперативно-розыскная, частная детективная и охранная деятельность).

Все эти общегосударственные организационно-правовые средства обеспечения безопасности личности, общества и государства служат общему

делу комплексного системного обеспечения охраны и защиты всех видов безопасности, учитываются и так или иначе используются всеми субъектами любых конкретных отраслей и сфер обеспечения безопасности личности, общества и государства.

§12.1.2. Организационно-правовые средства обеспечения безопасности личности, общества и государства (система и краткая характеристика).

А) особые правовые режимы жизнедеятельности населения территорий и объектов:

Особенности управления в **чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера** предусмотрены ФЗ от 21 ноября 1994 г. №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 01.04.2012 г. N 23-ФЗ)²³⁴. В этом Законе под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сформирована единая государственная система, объединяющая органы исполнительной власти и местного самоуправления, а также организации, в полномочие которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В законе определены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Непосредственное государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возложено на федеральные органы исполнительной власти. Обязанности этих органов по предупреждению чрезвычайных ситуаций являются частью их компетенции, осуществляемой в обычных условиях. По отношению к подведомственным организациям они разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях; утверждают отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работника организаций от чрезвычайных ситуаций и т. д.

Решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к

²³⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 26.12.1994 г. N 35, ст. 3648; 2 апреля 2012 г. N 14 ст. 1549.

полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил единой системы может устанавливаться один из следующих режимов функционирования:

а) режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

б) режим чрезвычайной ситуации - при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Закон определяет права и обязанности предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (в ред. от 04.09.2012 г. №882)²³⁵ утверждено Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Им определяются принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и порядок взаимодействия основных структур, а также регулируются основные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

В чрезвычайных ситуациях проводят аварийно-спасательные и иные неотложные работы. Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее 3 суток.

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации (МЧС России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. №868²³⁶, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и регулирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. На него возложено управление

²³⁵ См. : Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.01.2004. N 2, ст. 121; 10.09.2012. N 37, ст. 5002.

²³⁶ См.: Указ Президента РФ от 11.07. 2004 г. N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий"(в ред. от 0 6.05.2012 г. N 588) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.07.2004. N 28, ст. 2882; 07.05.2012. N 19, ст. 2329.

деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Положением о МЧС России установлен обширный перечень функций и полномочий применительно к его направлениям (областям) деятельности. Особенность компетенции данного министерства в том, что на него возложены функции и полномочия, характерные как для федеральных министерств, так и федеральных служб.

Свою деятельность данное министерство осуществляет непосредственно и через входящие в его систему: территориальные органы; Государственная противопожарная службу (в составе которой федеральная противопожарная служба и противопожарная служба субъектов РФ), спасательные воинские формирования МЧС России, Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России, а также через представителей МЧС России в составе представительств Российской Федерации при международных организациях.

Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России создан российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Территориальные органы МЧС России подразделяются на:

- а) органы, центры, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- б) органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ.

Для промышленных объектов, деятельность которых связана с повышенной опасностью производства, Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 675 «О декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации»²³⁷ введено обязательное декларирование безопасности промышленных объектов. Декларированию подлежат объекты независимо от их организационно-правовой формы. В декларации обосновываются безопасность проекта и действующего промышленного объекта, определяются характер и масштабы опасности технологических процессов и на основании этих данных предусматриваются меры по обеспечению безопасности производства, населения, окружающей среды, регламентируются действия персонала в аварийных ситуациях.

Положением о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 04.09.2003 г. N 547 (в ред. от 08.09.2010 г. №702),²³⁸ определены группы населения, проходящие

²³⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.07.1995, N 28, ст. 2692

²³⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.09.2003 г. N 37, ст. 3585; 20.09. 2010. N

обязательную подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также основные задачи и формы обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях.

Координация, контроль и методическое руководство подготовкой населения возложены на МЧС России.

Особенности управления вызываются именно чрезвычайными ситуациями и необходимостью их ликвидации. Так, при чрезвычайных ситуациях Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным законом, может ввести на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение. Он может принимать решение о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования.

МЧС России в этих условиях осуществляет разнообразные задачи и функции, в том числе руководство работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; координацию деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф; контроль за осуществлением мероприятий в этой области; организует формирование и доставку гуманитарной помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций.

В целях реализации на территории субъектов РФ и местного самоуправления единой государственной политики в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности в составе или при органе исполнительной власти субъекта РФ и органе местного самоуправления создается орган, призванный специально решать задачи в этой области. Руководство его деятельностью возложено на руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, руководителя органа местного самоуправления. МЧС России руководит деятельностью такого органа по вопросам боевой и мобилизационной готовности, осуществления надзорных функций, прохождения военной службы (службы).

Полномочия органов государственной власти, в том числе Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ, подведомственных им органов можно подразделить на две группы;

а) те, которые осуществляются в нормальных условиях и направлены на предупреждение чрезвычайных ситуаций;

б) те, которые реализуются в чрезвычайных ситуациях и при ликвидации их последствий. Взятые в своем комплексе, они ориентированы на выполнение важнейшей государственной задачи по защите интересов граждан и общества.

Чрезвычайное положение в соответствии с действующим законодательством представляет собой режим, частично совпадающий с

чрезвычайными ситуациями, но основания введения данных режимов различны.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» (в ред. от 07.03.2005 N 1-ФКЗ)²³⁹ чрезвычайное положение - это вводимый на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные данным Законом отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайное положение вводится лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой непосредственную угрозу жизни или безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

Обстоятельства введения чрезвычайного положения подразделяются на две группы: а) обстоятельства, создаваемые преднамеренными действиями людей: попытки насильственного изменения конституционного строя РФ; захвата или присвоения власти; вооруженный мятеж; массовые беспорядки и др.; б) обстоятельства, возникающие из событий в результате непреднамеренных действий (деятельности) людей: чрезвычайные ситуации природного, техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

С учетом данной классификации группируются меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения. Выделяются меры и ограничения, которые могут применяться независимо от обстоятельства, вызвавшего введение чрезвычайного положения: полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления, установление ограничений передвижения по территории, введение особого режима въезда на территорию и выезда с нее и др.

Дополнительные меры и ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения в зависимости от обстоятельств, относящихся: а) к первой группе: введение комендантского часа, ограничение свободы печати и др.; б) ко второй группе: временное отселение жителей в безопасные

²³⁹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277;

районы; введение карантина; проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий и др.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы для выполнения определенных законом задач.

Осуществление комплекса мер по обеспечению режима чрезвычайного положения, особенно связанных с ограничениями прав и возложением дополнительных обязанностей на граждан, их объединения, вносят коррективы и в систему управления на соответствующей территории.

На территории Президентом РФ могут создаваться особые формы управления:

а) комендант, назначаемый Президентом РФ для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения на территории. Для этого комендант наделяется значительным объемом административных полномочий. Он руководит комендатурой территории, действующей на основании положения, утверждаемого Президентом РФ. Комендант руководит объединенным оперативным штабом, который может быть создан Президентом РФ для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения. В состав штаба входят представители органов, обеспечивающих этот режим;

б) особое управление территорией. Оно вводится путем создания: а) временного специального органа управления территорией; б) федерального органа управления территорией.

Временный специальный орган управления действует на основании положения, утвержденного Президентом РФ, с передачей полностью или частично полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления территории. Руководитель этого органа назначается Президентом РФ. Комендант территории переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления и по должности является его первым заместителем.

Федеральный орган управления территорией создается в случае, если временный специальный орган не может обеспечить достижение цели введения чрезвычайного положения. При этом полномочия специального органа управления прекращаются.

Руководитель федерального органа управления назначается, а положение о данном органе утверждается Президентом РФ. В этом случае осуществление полномочий органов государственной власти и местного управления территории приостанавливается, их функции возлагаются на федеральный орган управления. Комендатура территории входит в структуру федерального органа управления территорией. Комендант территории по

должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией.

Комендант, органы особого управления территорией вправе издавать в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на территории.

Прекращение периода действия чрезвычайного положения влечет утрату силы правовых актов, принятых в целях обеспечения режима чрезвычайного положения, в том числе определяющих управление в условиях чрезвычайного положения.

В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона "О противодействии терроризму" от 06.03.2006 N 35-ФЗ (в ред. от 08.11.2011 N 309-ФЗ)²⁴⁰ решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться ***правовой режим контртеррористической операции*** на период ее проведения. Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно.

Решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

В случае, если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и при необходимости иных должностных лиц. Решение о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене

²⁴⁰См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.03.2006, N 11, ст. 1146; 14.11.2011, N 46, ст. 6407.

правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, на период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих мер и временных ограничений:

- проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;

- удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

- ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

- использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством Российской Федерации;

- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

- приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей и средств связи;

- временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;
- ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;
- беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;
- проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;
- ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

На отдельных участках территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, могут устанавливаться (вводиться) как весь комплекс мер и временных ограничений, так и отдельные меры и временные ограничения.

Военное положение, предусмотренное Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 г. «О военном положении» (в ред. от 28.12.2010 N 8-ФКЗ),²⁴¹ определяется как особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии.

Основания введения военного положения - агрессия против РФ или ее непосредственная угроза, а цель - создание условий для ее отражения или предотвращения.

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, в котором должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение. Указ Президента РФ о введении военного положения передается на утверждение Совету Федерации, который должен его рассмотреть в течение 48 часов с момента получения. Указ Президента РФ о введении

²⁴¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 04.02. 2002. № 5, ст. 375; 03.01.2011, N 1, ст. 1.

военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после принятия такого решения, о чем население страны или составляющих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

В упоминаемом выше Федеральном конституционном законе «О военном положении» подробно определены полномочия органов государственной власти (ст. 11 - 17) в области обеспечения режима военного положения и особенности их функционирования в период действия военного положения (полномочия Президента РФ, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства РФ, федеральных и субъектов Федерации органов исполнительной власти в области обеспечения режима военного положения, деятельности судов и органов прокуратуры на территории, на которой введено военное положение), а также особенности правового положения граждан и организаций в период действия военного положения (ст. 18—20), кроме этого законом предусмотрено уведомление и информирование Организации Объединенных Наций и Совета Европы о введении военного положения и его отмене (прекращении его действия).

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ.

В условиях военного положения в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, могут ограничиваться права и свободы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также деятельность организаций независимо от организационных форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Введение военного положения предполагает применение Вооруженных Сил РФ для отражения или предотвращения агрессии против РФ. Его обеспечение становится важнейшим направлением деятельности органов государственной власти. Возрастает также роль органов военного управления в данной области.

Режим военного положения органы государственной власти и военного управления обеспечивают путем применения мер, предусмотренных Федеральным конституционным законом РФ «О военном положении».

На основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры:

- усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики,

а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

- введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

- приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

- привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

- запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

- запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

- запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации,

у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций - изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

- введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

- введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

- интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с организацией дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

- прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохрнительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Российской Федерацией (могут применяться в период действия военного положения только в случае агрессии против Российской Федерации);

- запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

- введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и

Кроме вышеперечисленных, могут иметь место и иные меры, применяемые в период действия военного положения, например, в период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены

форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

Вышеназванные меры дифференцируются применительно к территориям, на которых: а) введено военное положение; б) оно не введено; в) ведутся боевые действия.

На территории, на которой введено военное положение, могут создаваться на военное время специальные формирования с целью осуществления мер по организации производства (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Как на территории, на которой введено военное положение, так и на других территориях в период военного положения могут применяться меры, связанные с введением ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, режим трудовой деятельности и т. д.

На территории, на которой ведутся военные действия, применение мер, предусмотренных для территорий, на которых введено военное положение, может быть возложено на органы военного управления.

В указанном Законе определены полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и особенности их функционирования в период его действия с учетом их места в системе государственной власти, содержания деятельности и компетенции.

Президент РФ руководит организацией обеспечения режима военного положения; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях его обеспечения; контролирует применение мер по его обеспечению; определяет меры по его обеспечению, применяемые органами исполнительной власти и органами военного управления; определяет задачи и устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения; определяет порядок прохождения военной службы в этот период и т. д.

Совет Федерации рассматривает, принятые Государственной Думой, федеральные законы по вопросам обеспечения режима военного положения, а Государственная Дума принимает федеральные законы по этим вопросам и т. д.

Правительство РФ руководит в пределах своей компетенции деятельностью органов исполнительной власти и организаций по обеспечению военного положения; организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на производство продукции для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; организует работу по обеспечению потребностей государства

материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана и т. д.

Иные федеральные органы исполнительной власти осуществляют полномочия, во-первых, за пределами специальных мер, подлежащих применению на территориях, на которых введено военное положение: организуют производство продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; снабжение населения продовольственными и непродовольственными товарами и медицинское обслуживание; регулируют деятельность организаций промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства и т. д.; во-вторых, полномочия по реализации мер, которые могут применяться на территории, на которой введено военное положение. Однако полномочия данной группы указанные органы могут осуществлять лишь на основании указов Президента РФ. К ним, в частности, относятся полномочия по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения; изъятие в соответствии с федеральным законом транспортных средств и другого имущества у организаций и граждан; установление ограничения движения транспортных средств и порядка их осмотра и т. д.

Подобные полномочия на подведомственной территории осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ.

Специальные нормы Закона определяют особенности правового положения в этот период как граждан, так и организаций. Граждане пользуются всеми правами и свободами человека и гражданина, за исключением прав и свобод, ограничение которых установлено федеральными законами. В частности, они обязаны выполнять нормативные правовые акты РФ по вопросам военного положения, а также требования обеспечивающих его режим органов и должностных лиц; являться по вызову в эти органы, а также в военные комиссариаты административно-территориальных образований, на территории которых граждане проживают. Граждане должны участвовать в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия; предоставлять в соответствии с федеральным законом имущество для нужд обороны.

Права организаций и их должностных лиц могут быть ограничены в той мере, в которой это необходимо для обеспечения обороны и безопасности РФ. На территории, на которой действует военное положение, они обязаны выполнять требования органов исполнительной власти и военного управления, обеспечивающих его режим.

Организации в период действия военного положения обязаны: предоставлять для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой стоимости этого имущества;

выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности РФ в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Меры обеспечения военного положения и, в частности, различного рода ограничения должны применяться уполномоченными органами и должностными лицами в строгом соответствии с устанавливающими их законами и другими нормативными правовыми актами.

Режимы чрезвычайного и военного положения затрагивают общие вопросы организации управления там, где они введены, поэтому не могут отражаться только в деятельности правоохранительных и военных органов.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании в соответствии со ст. 3 Закона РФ от 14.07.1992 г. №3297-1 (в ред. от 22.11.2011г. №333-ФЗ) "О закрытом административно-территориальном образовании"²⁴² включает: установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями; организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Обеспечение особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытых административно-территориальных образованиях осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Решение об установлении особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в конкретном закрытом административно-территориальном образовании принимается Правительством Российской Федерации.

Создание и деятельность на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями допускаются в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

²⁴² См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 20.08.1992, N 33, ст. 1915; Собр. законодательства Рос. Федерации, 28.11.2011, N 48, ст. 6734.

На территории закрытого административно-территориального образования не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Организации и (или) объекты, а также организации жилищно-коммунального комплекса в закрытом административно-территориальном образовании включаются в перечень потребителей энергоресурсов, снабжение которых энергоресурсами не подлежит ограничению или прекращению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории закрытого административно-территориального образования имеют юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании, предусмотренным в соответствии с настоящей статьей.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности, границ этого образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны-общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности. Решения по этим вопросам принимаются Правительством РФ. Решение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ по предложению Правительства РФ, которое также устанавливает порядок обеспечения особого режима конкретных закрытых административно-территориальных образований.

Б) Определенный государственный порядок и правила реализации некоторых особо значимых и потенциально небезопасных для общества и государства прав и свобод граждан:

Режим охраны государственной и служебной тайны обеспечивается государством в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в редакции от 08.11.2011г. N 309-ФЗ)²⁴³ и принятыми на его основе другими нормативными правовыми актами. Согласно названному закону государственная тайна - защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической,

²⁴³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.10.1997, N 41, стр. 8220-8235; 14.11.2011, N 46, ст. 6407.

экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Носители сведений, составляющих государственную тайну, материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственную тайну, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов. Система защиты государственной тайны представляет собой совокупность органов защиты государственной тайны, используемых ими средств и методов защиты, сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, а также мероприятий, проводимых в этих целях.

Помимо государственной тайны, объектом государственной охраны является также профессиональная и служебная тайна, которую составляют сведения конфиденциального характера: 1) сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях; 2) сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства; 3) служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (служебная тайна); 4) сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т. д.); 5) сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (коммерческая тайна); 6) сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них. Лица, виновные в нарушении законодательства о профессиональной и служебной тайне, подлежат дисциплинарной, гражданско-правовой, административной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

К органам защиты государственной тайны относятся:

межведомственная комиссия по защите государственной тайны; федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения безопасности, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и их территориальные органы; органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации и их структурные подразделения по защите государственной тайны.

Межведомственная комиссия по защите государственной тайны является коллегиальным органом, координирующим деятельность органов государственной власти по защите государственной тайны в интересах

разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Функции межведомственной комиссии по защите государственной тайны и ее надведомственные полномочия реализуются в соответствии с Положением о межведомственной комиссии²⁴⁴ по защите государственной тайны, утвержденным Президентом Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения безопасности, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и их территориальные органы организуют и обеспечивают защиту государственной тайны в соответствии с функциями, возложенными на них законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах своей компетенции. Ответственность за организацию защиты сведений, составляющих государственную тайну, в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях возлагается на их руководителей. В зависимости от объема работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, руководителями органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций создаются структурные подразделения по защите государственной тайны, функции которых определяются указанными руководителями в соответствии с нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, и с учетом специфики проводимых ими работ.

Государственный порядок оборота оружия определен Федеральным законом от 13.12.1996 N 150-ФЗ (ред. от 10.07.2012г. №113-ФЗ) "Об оружии"²⁴⁵, который регулирует правоотношения, возникающие при обороте огнестрельного оружия; холодного оружия; метательного оружия; пневматического оружия; газового оружия; боеприпасов; патронов; сигнального оружия, а также при обороте оружия и основных частей огнестрельного оружия, производстве оружия, торговле оружием, продаже, передаче, приобретении, коллекционировании, экспонировании, учете, хранении, ношении, перевозке, транспортировании, использовании, изъятии, уничтожении, ввозе оружия в Российскую Федерацию и вывозе его из Российской Федерации; производстве оружия - исследование, разработка, испытание, изготовление, а также

²⁴⁴ См.: Указ Президента РФ от 06.10.2004 N 1286 (ред. от 02.04.2012) "Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.10.2004, N 41, ст. 4024; 20.02.2012, N 8, ст. 988.

²⁴⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.12.1996, N 51, ст. 5681; 16.07.2012, N 29, ст. 3993.

художественная отделка и ремонт оружия, изготовление боеприпасов, патронов и их составных частей; огнестрельного оружия ограниченного поражения - короткоствольного оружия и бесствольного оружия, предназначенного для механического поражения живой цели на расстоянии метаемым снаряжением патрона травматического действия, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда, и не предназначенные для причинения смерти человеку; патронов травматического действия - устройство, предназначенное для выстрела из огнестрельного гладкоствольного оружия или огнестрельного оружия ограниченного поражения, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования, метательный заряд и метаемое снаряжение травматического действия и не предназначенное для причинения смерти человеку; патронов газового действия - устройство, предназначенное для выстрела из газового оружия или огнестрельного оружия ограниченного поражения, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования, снаряженное слезоточивыми или раздражающими веществами и не предназначенное для причинения смерти человеку; патронов светозвукового действия - устройство, предназначенное для выстрела из огнестрельного оружия, огнестрельного оружия ограниченного поражения, газового или сигнального оружия, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования и снаряжение светозвукового действия и не предназначенное для поражения живой или иной цели; сигнальных патронов - устройство, предназначенное для выстрела из огнестрельного оружия или сигнального оружия, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования, метательный заряд и метаемое снаряжение для подачи светового, дымового или звукового сигнала и не предназначенное для поражения живой или иной цели; ударных механизмов - механизм оружия, обеспечивающий приведение в действие средства инициирования патрона; бойков ударных механизмов - деталь ударного механизма, наносящая удар по средству инициирования патрона; оружия, имеющего культурную ценность, - оружие, включенное в состав Музейного фонда Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 26 мая 1996 года N 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" либо подпадающее в соответствии с решением уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти под действие Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года N 4804-1 "О вывозе и ввозе культурных ценностей", в том числе старинное (антикварное) оружие; старинного(антикварного) оружия - огнестрельное, метательное и пневматическое оружие, изготовленное до конца 1899 года (за исключением огнестрельного оружия, изготовленного для стрельбы патронами), а также холодное оружие, изготовленное до конца 1945 года; копий старинного (антикварного) оружия - оружие, изготовленное по оригиналу либо чертежам образца старинного (антикварного) оружия при условии точного или масштабного воспроизведения его конструкции, внешнего вида и художественного оформления, не включающее подлинные части антикварного или иных видов оружия; репликов старинного (антикварного) оружия - оружие,

изготовленное по оригиналу, чертежам либо описанию образца старинного (антикварного) оружия с творческим варьированием конструкции, внешнего вида или художественной отделки, представляющее культурную ценность как образец художественного творчества и декоративно-прикладного искусства; списанного оружия - огнестрельное оружие, в каждую основную часть которого внесены технические изменения, исключающие возможность производства выстрела из него или с использованием его основных частей патронами, в том числе метаемым снаряжением, и которое предназначено для использования при осуществлении культурной и образовательной деятельности с возможностью имитации выстрела из него патроном светозвукового действия (охлажденное оружие) или без возможности имитации выстрела из него (учебное оружие) либо для изучения процессов взаимодействия частей и механизмов оружия (разрезное оружие); охлажденных патронов - патроны к огнестрельному оружию с отверстием в гильзе, извлеченным метательным зарядом и использованным средством инициирования.

К оружию не относятся изделия, сертифицированные в качестве изделий хозяйственно-бытового и производственного назначения, спортивные снаряды, конструктивно сходные с оружием изделия. (ст.1 Закона об оружии).

По своему социальному назначению все оружие, в зависимости от целей его использования соответствующими субъектами, а также по основным параметрам и характеристикам, разделяется согласно ст. 2. Закона на: 1) гражданское; 2) служебное; 3) боевое ручное стрелковое и холодное.

Закон «Об оружии» четко закрепляет ограничения, устанавливаемые на оборот гражданского и служебного оружия (ст. 6); предусматривает обязательную сертификацию и ведение Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему является официальным сборником, содержащим систематизированные сведения о гражданском и служебном оружии и патронах к нему, разрешенных к обороту на территории Российской Федерации (ст. 7, 8); устанавливает строгие требования к лицензированию производства оружия, торговли им, его приобретения, коллекционирования или экспонирования (ст. 9); регламентирует процедуру приобретения на территории России, ввоза и вывоза гражданского оружия иностранными гражданами (ст. 14, 17), а также предусматривает четкие правовые основания, условия и порядок приобретения и использования оружия физическими и юридическими лицами.

Приобретение оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации подлежит лицензированию.

Лицензии на приобретение оружия и патронов к нему выдаются органами внутренних дел на основании заявлений граждан Российской Федерации. Срок действия лицензии на приобретение оружия и патронов к нему - шесть месяцев со дня выдачи лицензии.

Заявление о выдаче лицензии рассматривается указанными органами в течение месяца со дня его подачи. В заявлении указываются сведения о видах оружия, которое планируется приобрести, и мерах, принятых для обеспечения учета и сохранности оружия. Заявитель также обязан

представить учредительные документы юридического лица или документы, удостоверяющие личность гражданина, и другие предусмотренные настоящим Федеральным законом документы. Орган внутренних дел запрашивает также в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, выписку из единого государственного реестра юридических лиц (сведения, содержащиеся в ней), если указанная выписка не была представлена заявителем по собственной инициативе.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии являются:

непредставление заявителем необходимых сведений либо представление им неверных сведений;

невозможность обеспечения учета и сохранности оружия либо необеспечение этих условий.

Лицензия на приобретение оружия не выдается гражданам Российской Федерации: не достигшим возраста, установленного настоящим Федеральным законом; не представившим медицинского заключения об отсутствии противопоказаний к владению оружием, связанных с нарушением зрения, психическим заболеванием, алкоголизмом или наркоманией, форма и порядок выдачи которого устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения; имеющим неснятую или непогашенную судимость за преступление, совершенное умышленно; отбывающим наказание за совершенное преступление; совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность или установленный порядок управления, либо административное правонарушение в области незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ; не имеющим постоянного места жительства; не представившим в органы внутренних дел документов о прохождении соответствующей подготовки и других указанных в настоящем Федеральном законе документов; лишенным по решению суда права на приобретение оружия; состоящим на учете в учреждениях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании.

Контроль за оборотом гражданского и служебного оружия на территории Российской Федерации осуществляют органы внутренних дел и органы, уполномоченные Правительством РФ выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также органы государственного надзора за соблюдением государственных стандартов. А контроль за оборотом оружия, имеющегося на вооружении государственных военизированных организаций, осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Государственный порядок выезда из Российской Федерации и въезда в нее как организационно-правовое средство защиты безопасности личности, общества и государства имеет своей целью и предназначением не допустить незаконного

въезда в страну иностранцев и лиц без гражданства и выезда за ее пределы российских граждан. Выезд из Российской Федерации и въезд в нее (включая транзитный проезд через ее территорию) регулируются в своей основе Конституцией РФ, международными договорами и Федеральным законом от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ) "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"²⁴⁶. В соответствии с этим Законом каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин России имеет право беспрепятственно возвращаться в страну и не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию. Российский гражданин не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном данным законом.

Право гражданина Российской Федерации на выезд из страны может быть временно ограничено в случаях, если он:

1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, - до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В случае, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен Межведомственной комиссией, образуемой в порядке, установленном для создания межведомственных координационных и совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, - до окончания военной службы или альтернативной гражданской службы;

3) в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации является подозреваемым либо привлечен в качестве

²⁴⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.08.1996, N 34, ст. 4029; 30.07.2012, N 31, ст. 4322.

обвиняемого, - до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4) осужден за совершение преступления, - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

5) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6) сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, - до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы;

7) проходит государственную службу (работает) в органах федеральной службы безопасности, - до окончания срока соответствующего контракта (трудового договора).

Во всех перечисленных случаях временного ограничения права на выезд орган внутренних дел выдает гражданину уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права на выезд данного гражданина. Отказ российскому гражданину в праве на выезд из Российской Федерации может быть обжалован в суд.

Основными документами, удостоверяющими личность гражданина, по которым граждане осуществляют выезд из России и обратный въезд в страну, признаются: паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка).

Основные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, могут содержать электронные носители информации с записанными на них персональными данными владельца паспорта, включая биометрические персональные данные.

Иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из нее при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве. Лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из нее при наличии российской визы по действительным документам, выданным соответствующими органами государства их проживания, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией. В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации иностранному гражданину выдается виза, которая может быть дипломатической, служебной, обыкновенной, транзитной и визой временно проживающего лица. Виза - выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве.

Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации обыкновенные визы подразделяются на частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища на срок от 10 дней до одного года.

При получении иностранным гражданином разрешения на временное проживание в Российской Федерации территориальный орган **Федеральной миграционной службы (ФМС России)**²⁴⁷, находящейся в ведении Правительства Российской Федерации и являющийся органом, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, продлевает срок действия визы временно проживающего лица на срок действия указанного разрешения.

Паспортно-регистрационная система как организационно-правовое средство охраны и защиты безопасности личности, общества и государства призвана помогать в деле борьбы с незаконной миграцией населения, розыску правонарушителей и установлению их личности. Элементами паспортно-регистрационной системы являются: государственный учет выдачи паспортов российским гражданам, регистрация владельца паспорта по месту жительства и месту пребывания, административная ответственность за нарушения правил паспортной системы.

Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 N 828 (ред. от 22.02.2012г. №141) "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации"²⁴⁸ согласно которому паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на ее территории, поскольку паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина на территории Российской Федерации.

В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом осуществляется регистрационный учет граждан по месту пребывания и по месту жительства. Приказом ФМС России от 20.09.2007 N 208 (ред. от 23.12.2009г. № 364) "Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту

²⁴⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 г. N 711 "О вопросах Федеральной миграционной службы" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.07.2012, N 30, ст. 4276

²⁴⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.07.1997, N 28, ст. 3444; 05.03.2012, N 10, ст. 1229.

пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации"²⁴⁹ установлен порядок предоставления данной государственной услуги, определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) Федеральной миграционной службы и территориальных органов ФМС России, а также порядок взаимодействия ФМС России и ее территориальных органов с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при осуществлении полномочий по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Предоставление государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"²⁵⁰, Постановлением Правительства РФ от 13.07.2012 г. N 711 "О вопросах Федеральной миграционной службы", Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию" (в ред. от Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в ред. от 21.05.2012 г. N 493)).²⁵¹

Запрещается изъятие паспорта у гражданина, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Граждане, виновные в нарушениях правил паспортной системы, и должностные лица подлежат административной ответственности, предусмотренной статьями 19.15 - 19.18 КоАП РФ.

Разрешительно-лицензионная система - установленный государственный порядок, связанный с необходимостью получения физическими и юридическими лицами предварительного разрешения уполномоченных на то государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц на приобретение и использование некоторых предметов, а также осуществление определенных действий, потенциально опасных для возможных нарушений

²⁴⁹ См.: "Российская газета", N 12, 23.01.2008 (опубликовано без приложения N 16); там же, - 05.03.2010.

²⁵⁰ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993, N 32, ст. 1227; Собр. законодательства Рос. Федерации, 2004, N 45, ст. 4377; 2006, N 31 (ч. I), ст. 3420.

²⁵¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 24.07.1995 г. N 30 ст. 2939; 28.05.2012. N 22, ст. 2866.

стабильности существующего общественного порядка и общественной безопасности.

Разрешительная система - комплекс правил (административно-правовых норм), посредством которых регулируются: порядок производства, приобретения, хранения, сбыта, перевозки определенных предметов и веществ; порядок открытия некоторых предприятий и организаций, а также правила совершения некоторых действий. Так, проведение митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования допускается лишь при условии предварительного уведомления властей и получения разрешения на проведение этих мероприятий от муниципальных органов местного самоуправления.

Объектами разрешительной системы выступают предметы (оружие и боеприпасы, взрывчатые, отравляющие, наркотические вещества, множительная техника цветного копирования и некоторые другие предметы) и действия (въезд в пограничную зону, на территорию закрытых территориальных образований, открытие тиров, оружейных и пиротехнических мастерских, проведение уличных шествий, демонстраций и пикетирования, занятие частной детективной и охранной деятельностью и другие). При этом нередко наряду с разрешением на приобретение предмета разрешительной системы одновременно требуется также специальное разрешение (лицензия) на деятельность, связанную с его использованием. Правовая основа разрешительной системы состоит из многих юридических актов разной юридической силы. Ведущая роль здесь принадлежит Федеральному закону от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (в ред. от 28.07.2012 N 133-ФЗ)²⁵², согласно которому, лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Федеральным законом, в частности: устанавливается единый порядок лицензирования отдельных видов деятельности на территории РФ, включая порядок предоставления заявления и прилагаемых к нему документов соискателем лицензии, порядок принятия решения о предоставлении лицензий, а также порядок организации лицензионного контроля; устанавливается принцип бессрочности действия выдаваемых лицензий; сокращается перечень лицензируемых видов деятельности; расширяются полномочия Правительства РФ в области лицензирования, при этом предусматривается, что осуществление полномочий Российской Федерации в

²⁵² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.05.2011, N 19, ст. 2716; 30.07.2012, N 31, ст. 4322.

области лицензирования отдельных видов деятельности может быть передано органам государственной власти субъектов РФ в случаях, предусмотренных федеральными законами; изменяется порядок осуществления лицензионного контроля; устанавливается перечень прав и обязанностей должностных лиц лицензирующих органов.

В) Специальные предметно-функциональные виды государственной и негосударственной деятельности:

Оперативно-розыскная деятельность - вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 10.07.2012 N 114-ФЗ) «Об оперативно-розыскной деятельности»²⁵³, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Оперативно-розыскная деятельность (ОРД) должна основываться на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Задачами оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации; установление имущества, подлежащего конфискации (ст.2. Закона об ОРД).

Содержание ОРД составляют следующие оперативно-розыскные мероприятия: опрос; наведение справок; сбор образцов для сравнительного исследования; проверочная закупка; исследование предметов и документов; наблюдение; отождествление личности; обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств; контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений; прослушивание телефонных переговоров;

снятие информации с технических каналов связи; оперативное внедрение; контролируемая поставка; оперативный эксперимент.

Приведенный перечень оперативно-розыскных мероприятий может быть изменен или дополнен только федеральным законом. (статья 6 Закона об ОРД). В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий используются информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические, оперативно-технические и иные средства, не

²⁵³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.08.1995, N 33, ст. 3349; 16.07.2012, N 29, ст. 3994.

наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде.

Право осуществлять оперативно-розыскную деятельность на территории Российской Федерации предоставляется оперативным подразделениям: органов внутренних дел Российской Федерации; органов федеральной службы безопасности; Федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны; таможенных органов Российской Федерации; Службы внешней разведки Российской Федерации; Федеральной службы исполнения наказаний; органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Оперативное подразделение органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации проводит оперативно-розыскные мероприятия только в целях обеспечения безопасности указанного органа внешней разведки. Перечень органов, осуществляющих ОРД, может быть изменен или дополнен только федеральным законом. Ведомственный контроль за оперативно-розыскной деятельностью осуществляют руководители этих органов, а прокурорский надзор за соблюдением законодательства об оперативно-розыскной деятельности - Генеральный прокурор и уполномоченные им прокуроры. При этом сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, и о штатных негласных сотрудниках, а также о лицах, оказывающих или оказывавших содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются прокурору только с письменного согласия указанных лиц за исключением случаев, требующих привлечения их к уголовной ответственности. Не входят в предмет прокурорского надзора также сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Частная детективная и охрannая деятельность представляет собой оказание на возмездной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. Эта деятельность осуществляется на основе и в соответствии с Федеральным законом от 11.03.1992 г. № 2487-1 (в ред. от 03.12.2011г. N 389-ФЗ) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». На граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется и они не вправе осуществлять какие-либо оперативно-розыскные действия, отнесенные законом к исключительной компетенции органов дознания. Частная детективная и охрannая деятельность осуществляется для сыска и охраны и имеет много разновидностей проявления своего содержания.

В целях *сыска* разрешается предоставление следующих видов услуг:

- 1) сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;
- 2) изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

3) установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;

4) выяснение биографических и других характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;

5) поиск без вести пропавших граждан;

6) поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества;

7) сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. В течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя или суд, в чьем производстве находится уголовное дело;

8) поиск лица, являющегося должником в соответствии с исполнительным документом, его имущества, а также поиск ребенка по исполнительному документу, содержащему требование об отобрании ребенка, на договорной основе с взыскателем.

В целях *охраны* разрешается предоставление следующих видов услуг:

1) защита жизни и здоровья граждан;

2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке,

установленном Правительством Российской Федерации.

В порядке, установленном Правительством Российской Федерации, организациям, осуществляющим частную охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частным детективам предоставляется право содействовать правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений.

Физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного детектива, частного охранника или частной охранной организации, запрещается оказывать услуги: 1) сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса; 2) изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров; 3) установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну; 4) выяснение биографических и других характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов; 5) поиск без вести пропавших граждан; 6) поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества; 7) сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. В течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя, прокурора или суд, в чьем производстве находится уголовное дело.

В целях охраны разрешается предоставление следующих видов услуг: 1) защита жизни и здоровья граждан; 2) охрана имущества собственников, в том числе при его транспортировке; 3) проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации; 4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств; 6) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий. Физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного детектива, частного детективного предприятия или объединения, частного охранника или частного охранного предприятия либо охранного подразделения, запрещается оказывать перечисленные виды услуг.

Частная детективная (сыскная) и охранная деятельность являются объектом строгого государственного лицензирования, осуществляемого органами внутренних дел. Руководитель частной охранной организации должен иметь высшее профессиональное образование и пройти повышение квалификации для руководителей частных охранных организаций. Обязательным требованием является наличие у руководителя частной охранной организации удостоверения частного охранника.

Руководитель частной охранной организации не вправе замещать

государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы, выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях, а также вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

В ходе осуществления частной охранной деятельности разрешается применять огнестрельное оружие и специальные средства только в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом. Виды, типы, модели, количество огнестрельного оружия и патронов к нему, порядок их приобретения и обращения, а также виды и модели специальных средств, порядок их приобретения, учета, хранения и ношения регламентируются Правительством Российской Федерации. Норма обеспечения служебным огнестрельным оружием определяется с учетом потребности в нем, связанной с оказанием охранных услуг, и не может быть более одной единицы на двух частных охранников. Специальным постановлением Правительства РФ утверждены: Перечень видов специальных средств, используемых в частной детективной и охранной деятельности; Перечень видов вооружения охранников и Правила применения частными детективами и охранниками специальных средств.

Контроль за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации осуществляют федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения.

Тема 12. 2. Государственное управление деятельностью разведки, контрразведки и других спецслужб

§12.2.1. Основы правовой организации системы спецслужб Российской Федерации.

В единой общей структуре сил обеспечения различных видов безопасности личности, общества и государства в Российской Федерации действует на основе соответствующих федеральных законов несколько организационно самостоятельных систем специальных государственных органов (спецслужб): Служба внешней разведки. Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны и иные узкоспециализированные ведомства.

Федеральный закон от 10.01.1996г. N 5-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. №424-ФЗ) "О внешней разведке"²⁵⁴ определяет статус, основы организации и функционирования Службы внешней разведки Российской Федерации,

²⁵⁴См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.01.1996, N 3, ст. 143; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

порядок контроля и надзора за ее деятельностью. Согласно этому закону внешняя разведка Российской Федерации как совокупность специально создаваемых государством органов - органов внешней разведки - является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных настоящим законом методов и средств.

Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки Российской Федерации посредством: 1) добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц (разведывательная информация); 2) оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения его безопасности. Необходимость осуществления разведывательной деятельности определяют в пределах своих полномочий Президент РФ и Федеральное Собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности Российской Федерации иными способами.

Разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также целей, не предусмотренных федеральным законом. В процессе разведывательной деятельности органы внешней разведки Российской Федерации могут использовать гласные и негласные методы и средства, особый характер которых определяется условиями этой деятельности, но методы и средства разведывательной деятельности не должны причинять вред жизни и здоровью людей и наносить ущерб окружающей среде. При этом порядок использования негласных методов и средств разведывательной деятельности определяется федеральными законами и нормативными правовыми актами органов внешней разведки, а содержание нормативных правовых актов по вопросам применения негласных методов и средств разведывательной деятельности составляет государственную тайну.

Федеральный закон от 03.04.1995г. N 40-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. №424-ФЗ) "О Федеральной службе безопасности"²⁵⁵ определяет назначение, правовые основы, принципы, направления деятельности, полномочия, силы и средства органов федеральной службы безопасности, а также порядок контроля и надзора за их деятельностью. Органы Федеральной службы безопасности являются составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и, в пределах предоставленных им полномочий, обеспечивают безопасность личности, общества и государства.

Деятельность органов Федеральной службы безопасности осуществляется следующим основным направлениям: контрразведывательная

²⁵⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.04.1995, N 15, ст. 1269; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

деятельность; борьба с преступностью; разведывательная деятельность, иные направления, определяемые федеральными законами. Контрразведывательная деятельность - деятельность органов Федеральной службы безопасности в пределах своих полномочий по выявлению, предупреждению, пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации. Основаниями для осуществления органами Федеральной службы безопасности контрразведывательной деятельности являются: а) наличие данных о признаках разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; б) необходимость обеспечения защиты сведений, составляющих государственную тайну; в) необходимость изучения (проверки) лиц, оказывающих или оказывавших содействие органам Федеральной службы безопасности на конфиденциальной основе; г) необходимость обеспечения собственной безопасности. Этот перечень оснований для осуществления контрразведывательной деятельности является исчерпывающим и может быть изменен или дополнен только федеральными законами. В процессе контрразведывательной деятельности органы Федеральной службы безопасности могут использовать гласные и негласные методы и средства, особый характер которых определяется условиями этой деятельности. Порядок использования негласных методов и средств при осуществлении контрразведывательной деятельности определяется нормативными актами Федеральной службы безопасности. Сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления контрразведывательной деятельности составляют государственную тайну.

Органы Федеральной службы безопасности осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Органы Федеральной службы безопасности в пределах своих полномочий проводят разведывательную деятельность также и во взаимодействии с органами внешней разведки в целях получения информации об угрозах безопасности Российской Федерации, порядок и условия которой устанавливаются на основании соответствующих соглашений между ними или совместных нормативных актов.

Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. 424-

ФЗ) «О государственной охране»²⁵⁶ определяет предназначение государственной охраны, полномочия федеральных органов государственной охраны, а также контроль и надзор за их деятельностью. В соответствии с этим законом государственная охрана - функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер. Объектами государственной охраны выступают лица, подлежащие на основе закона государственной охране: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатели палат Федерального Собрания, Председатели Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральный прокурор РФ, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации.

Государственную охрану осуществляют федеральные органы государственной охраны, которые, входят в состав сил обеспечения

безопасности Российской Федерации. В федеральных органах государственной охраны предусматривается военная служба.

Кроме государственной охраны высших должностных лиц государства, федеральное законодательство предусматривает различные виды государственной защиты судей, а также должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов. Лицам, подлежащим государственной защите (защищаемые лица - судьи, прокуроры, следователи, сотрудники спецслужб, контрольно-надзорных органов), обеспечивается: применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья этих лиц, а также обеспечение сохранности их имущества; применение мер правовой защиты, предусматривающих, в том числе, повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество; осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию установленного федеральным законом права на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

Для обеспечения защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества органами, обеспечивающими безопасность, могут применяться с учетом конкретных обстоятельств следующие меры безопасности: личная охрана жилища и имущества; выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности; временное помещение в безопасное место; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; перевод на другую

²⁵⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.05.1996, N 22, ст. 2594; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы; переселение на другое место жительства; замена документов, изменение внешности.

Составной частью сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации является и Государственная фельдъегерская служба РФ, которая действует на основе Федерального закон от 17.12.1994г. N 67-ФЗ

(ред. от 02.03.2007г. №24-ФЗ) "О федеральной фельдъегерской связи"²⁵⁷ в интересах законодательной, исполнительной и судебной власти, а также в целях защиты государственных интересов Российской Федерации, основными задачами которой является доставка в административные центры Российской Федерации и обратно отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания, органов военного управления, в том числе Министра обороны РФ, Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, Главных штабов видов Вооруженных Сил РФ, штабов родов войск; военных округов, флотов, пограничных округов, округов внутренних войск МВД РФ, администраций промышленных и военных объектов, имеющих важное государственное значение, по решениям Правительства РФ.

ГФС России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. В единую систему органов федеральной фельдъегерской связи входят: ГФС России: территориальные органы - управления ГФС России по федеральным округам, управления, отделы и отделения ГФС России в столицах и административных центрах субъектов РФ, городах федерального значения, а также в городах Сочи и Минеральные Воды; структурные подразделения территориальных органов - отделы и отделения ГФС России в других городах, а также на промышленных и военных объектах, имеющих особо важное государственное значение.

Составной частью сил обеспечения экономической безопасности Российской Федерации являются также федеральные правоохранительные органы Федеральной налоговой службы, действующей в системе Министерства финансов РФ, основными задачами которых являются: выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений; обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых органов, защиты их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей; предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах.

Целям обеспечения экономической безопасности служит также Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08. 2001г. № 115-ФЗ (в ред. от 08.11.2011 N 308-ФЗ)²⁵⁸, направленный на

²⁵⁷См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.12.1994, N 34, ст. 3547; 05.03.2007, N 10, ст. 1151.

²⁵⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.08.2001. № 33 (часть 1), ст. 3418;

защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. В соответствии с этим законом к мерам, направленным на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, относятся: организация и осуществление внутреннего контроля; обязательный контроль; запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за исключением информирования клиентов о приостановлении операции, об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операций, об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), о необходимости предоставления документов по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом; иные меры, принимаемые в соответствии с федеральными законами. Организация деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, возложена на Федеральную службу по финансовому мониторингу, действующую в системе Министерства финансов РФ.

Анализ всех вышеназванных федеральных законов и других нормативных правовых актов позволяет выделить некоторые общие характерные черты и признаки специальных служб в системе аппарата исполнительной власти:

- 1) все они являются государственными органами исполнительной власти;
- 2) по характеру осуществляемой ими деятельности абсолютное большинство из них можно отнести к категории правоохранительных органов в системе исполнительной власти;
- 3) осуществляемая ими деятельность в большей или меньшей мере содержит в себе элементы разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности;
- 4) все эти органы наделены правами использовать в своей деятельности гласные и негласные методы и специальные средства, которые, однако, не должны причинять вреда жизни и здоровью людей и наносить ущерба окружающей среде;
- 5) наличие в системе этих органов воинской службы и даже специальных воинских формирований, вследствие чего их нередко именуют силовыми структурами и справедливо относят к силовым специальным ведомствам, находящимся в непосредственном ведении и подчинении Президенту РФ.

§12.2.2. Система и компетенция органов государственного управления специальными службами.

Президент РФ осуществляет общее руководство органами всех специальных служб, определяет им задачи, утверждает Положения о них,

контролирует и координирует деятельность этих органов, назначает на должности и освобождает от должности руководителей всех специальных служб.

Правительство РФ призвано всесторонне обеспечивать реализацию федеральных законов и актов Президента РФ по всем вопросам организации и деятельности специальных служб.

Служба внешней разведки (СВР России)²⁵⁹ является центральным федеральным органом исполнительной власти, призванным реализовывать государственную политику в сфере внешней разведки. При этом Служба внешней разведки координирует свою деятельность с Федеральной службой безопасности, с Главным разведывательным управлением Министерства обороны РФ, другими спецслужбами и федеральными органами исполнительной власти.

Для достижения целей разведывательной деятельности органам внешней разведки Российской Федерации предоставляются следующие полномочия: установление на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими на это согласие; осуществление мер по зашифровке кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности; использование в целях конспирации документов, зашифровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки; взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрразведывательную деятельность, и федеральными органами государственной охраны; заключение с министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями соглашений, необходимых для осуществления разведывательной деятельности; обеспечение безопасности российских учреждений за границей и граждан, обладающих государственной тайной; взаимодействие с разведывательными и контрразведывательными службами иностранных государств в установленном законом порядке; обеспечение собственной безопасности, т. е. защита своих сил, средств и информации от противоправных действий и угроз, и некоторые другие функции и полномочия (ст. 6 Федерального закона «О внешней разведке»).

Разведывательная информация предоставляется Президенту РФ, высшим федеральным органам государственной власти по принадлежности и определяемым ими государственными органам. При этом руководители органов внешней разведки несут ответственность за достоверность, объективность, своевременность предоставления ими разведывательной информации, а получившие ее лица несут ответственность за неправомерное

²⁵⁹ См.: Федеральный закон от 10.01.1996г. N 5-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. №424-ФЗ) "О внешней разведке"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.01.1996, N 3, ст. 143; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

разглашение содержащихся в ней сведений, составляющих государственную тайну или раскрывающих источники приобретения указанной информации.

В кадровый состав органов внешней разведки входят военнослужащие и служащие, чьи функциональные обязанности непосредственно связаны с осуществлением разведывательной деятельности. Сотрудники кадрового состава для выполнения своих функциональных обязанностей могут без расшифровки их принадлежности к органам внешней разведки занимать должности в министерствах, ведомствах, в учреждениях, предприятиях и организациях.

Для достижения целей разведывательной деятельности органы внешней разведки могут устанавливать на безвозмездной либо возмездной основе отношения сотрудничества с совершеннолетними дееспособными лицами, добровольно давшими согласие оказывать конфиденциальное содействие органам внешней разведки. Сведения об этих лицах составляют государственную тайну, и доступ к этим сведениям имеют только уполномоченные на то сотрудники соответствующего органа внешней разведки.

Органы внешней разведки не вправе обращаться за конфиденциальным содействием к депутатам, судьям и прокурорам всех уровней. Прокурорский надзор за исполнением законов органами внешней разведки осуществляется Генеральным прокурором РФ и специально уполномоченными им прокурорами. При этом оперативные данные о содержании разведывательных материалов и источниках их получения не являются предметом прокурорского надзора.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) - единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Руководство деятельностью федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 03.04.1995г. N 40-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. №424-ФЗ) "О Федеральной службе безопасности"²⁶⁰ управление федеральной службой безопасности осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Органы федеральной службы безопасности представляют собой единую централизованную систему, к которой относятся:

²⁶⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.04.1995, N 15, ст. 1269; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы);

другие управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (другие органы безопасности);

авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы и другие органы безопасности являются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и находятся в его прямом подчинении.

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность; борьба с терроризмом; борьба с преступностью; разведывательная деятельность; пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности.

Согласно ст.9 вышеназванного Закона органы ФСБ осуществляют контрразведывательную деятельность посредством проведения контрразведывательных мероприятий в целях выявления, предупреждения, пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации. В процессе контрразведывательной деятельности проводятся гласные и негласные мероприятия, особый характер которых определяется условиями этой деятельности. Порядок проведения контрразведывательных мероприятий устанавливается нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

При проведении контрразведывательных мероприятий, могут ограничиваться права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по

сетям электрической и почтовой связи, что допускается только на основании постановления судьи и в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации по решению (постановлению) судьи.

Органы ФСБ участвуют в борьбе с терроризмом, выявляя, предупреждая, пресекая, раскрывая и расследую террористические акты посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий, а также проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также проводят деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

На ФСБ возложена обязанность осуществления также разведывательной деятельности, которая проводится органом внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в соответствии с Федеральным законом "О внешней разведке".

В пределах своих полномочий федеральная служба безопасности осуществляет обеспечение информационной безопасности: при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств; при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информационно-телекоммуникационных систем, сетей связи специального назначения и иных сетей связи, обеспечивающих передачу шифрованной информации, в Российской Федерации и ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации.

Полномочиями ФСБ в сфере пограничной деятельности являются: защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации.

Органы безопасности в войсках обязаны: выявлять, предупреждать и пресекать разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации, ее Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов; осуществлять во взаимодействии с другими органами федеральной службы безопасности и органами внешней разведки разведывательную деятельность в целях добывания, обработки и реализации информации об угрозах безопасности Российской Федерации, ее Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также проникновение в специальные службы и организации иностранных государств; проводить дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных федеральным законодательством к подследственности органов федеральной службы безопасности.

ФСБ России во взаимодействии с другими силовыми структурами решает задачи противодействия экстремистской деятельности путем выявления, предупреждения и пресечения экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв ее безопасности, захват или присвоение властных полномочий, создание незаконных вооруженных формирований, возбуждение расовой, национальной, религиозной, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию и т. д. вплоть до осуществления террористической деятельности.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России)²⁶¹ - федеральный орган государственной охраны, обеспечивающий в пределах своих полномочий безопасность лиц, подлежащих государственной охране (объекты государственной охраны) в соответствии со ст. 6—11 Федерального закона от 27.05.1996г. N 57-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. 424-ФЗ) «О государственной охране»²⁶². К объектам государственной охраны относятся Президент Российской Федерации, определенные настоящим Федеральным законом лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие и иные лица, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации. К таким объектам государственной охраны относятся Президент Российской Федерации, определенные настоящим Федеральным законом лица, замещающие государственные

²⁶¹ См.: Указ Президента РФ от 07.08.2004г. N 1013 (ред. от 30.09.2012г. №1334)

"Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.08.2004, N 32, ст. 3314; 08.10.2012, N 41, ст. 5583.

²⁶² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.05.1996, N 22, ст. 2594; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

должности Российской Федерации, федеральные государственные служащие и иные лица, подлежащие государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации.

ФСО России входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации, куда включена и Служба безопасности Президента РФ.

Основными задачами и функциями 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 их 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.

ФСО России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Заместители директора ФСО России и командир Президентского полка также назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению директора ФСО России.

Структура федеральных органов Службы охраны состоит из Федеральной службы охраны Российской Федерации (ФСО России); Управлений специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центров специальной связи и информации ФСО России; подразделений связи специального назначения ФСО России, а также образовательных, научно-исследовательских и иных организаций, подведомственных ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны.

Протоколы об административных правонарушениях имеют право

(согласно ст. 28.3 КоАП РФ) составлять должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внешней разведки, его территориальных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.49 (в части продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, предназначенной для эксплуатации в заграничных учреждениях Российской Федерации, процессов проектирования (включая изыскания), производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции), частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 КоАП РФ;

должностные лица федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 19.3, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 20.17 настоящего Кодекса; КоАП РФ.

должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, его территориальных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 13.12, статьей 14.49 (в части продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции), частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 КоАП РФ;

должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области безопасности Российской Федерации, его территориальных органов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 9.19 (в отношении органов безопасности, в которых осуществляют надзорные функции в области промышленной безопасности, пожарной безопасности и безопасной эксплуатации энергетических и тепловых установок), частью 5 статьи 13.12, частью 1 статьи 14.20, статьей 14.49 (в части продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции), частью 4 статьи 19.3,

частью 1 статьи 19.4, частями 1 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 20.27 настоящего Кодекса.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия обороны
2. Назовите основные компоненты системы военной организации Российского государства.
3. Какие органы исполнительной власти обеспечивают реализацию полномочий в области обороны?
4. Охарактеризуйте компетенцию органов государственного управления обороной.
5. Какие требования предъявляются к организации выполнения гражданами РФ воинской обязанности по законодательству РФ о воинской обязанности?
6. Назовите виды и порядок предоставления отсрочек от призыва на военную службу.
7. Назовите особенности военной службы.
8. Объясните соотношение защиты и охраны государственной границы.
9. Назовите три вида пограничных режимов.
3. Назовите органы управления защитой и охраной Государственной границы РФ.
10. Дайте сравнительную характеристику компетенции органов управления защитой и охраной Государственной границы.
11. Какие меры административного принуждения и административной ответственности применяются пограничными органами и войсками?
17. Назовите спецслужбы Российской Федерации.
18. Охарактеризуйте компетенцию Президента и Правительства в области деятельности специальных служб.
19. Назовите полномочия Федеральной службы безопасности.
20. Назовите полномочия Федеральной службы внешней разведки.

Раздел 13. Государственное управление внешними связями Российской Федерации с иностранными государствами. Правовые основы государственной организации таможенного дела и таможенной службы в Российской Федерации.

В результате изучения раздела 13 студент должен

знать основы законодательства о внешней деятельности российского государства, системе заграничных органов, способствующих ее осуществлению, особенностях службы в этих органах, их роли и нормативно-правовые акты, являющихся основой такой деятельности; нормативную базу и методы административно-правового регулирования таможенного дела и таможенной службы;

уметь: - применять полученные знания в практической деятельности юриста по оказанию квалифицированной помощи гражданам в защите их прав и законных интересов при обращении по вопросам внешней деятельности государственных органов

иметь навыки: самостоятельного изучения административного законодательства в области внешних связей Российского государства, деятельности органов РФ за рубежом, таможенного дела.

Тема 13.1. Государственное управление иностранными делами Российской Федерации

Иностранные дела Российской Федерации - это область внешнеполитической деятельности государства, связанная с осуществлением разнообразных внешних связей страны с иностранными государствами и международными организациями, и представляющая собой комплекс мер политического, дипломатического и иного характера, осуществляемых с целью обеспечения защиты общегосударственных интересов и создания необходимых благоприятных условий для решения внутренних задач. По своему содержанию внешние межгосударственные связи могут быть политическими, экономическими, военно-техническими, научными и социально-культурными. Но все они выступают как различные формы проявления внешней политики, которая, в свою очередь, тесно связана с

политикой внутренней и является ее продолжением вне нашего государства. Все формы проявления внешней политики направлены на решение внешнеполитических задач, сформулированных в утвержденной Президентом РФ Концепции внешней политики Российской Федерации (12 июля 2008 г. N Пр-1440),²⁶³ представляющая собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления внешнеполитической деятельности России. Главные внешнеполитические усилия должны быть сосредоточены на достижении определенных целей, в частности, необходимо обеспечить безопасность страны, создать условия для модернизации, сформировать добрососедские отношения с сопредельными государствами. Целесообразно поддерживать в иностранных государствах русский язык и культуру народов России, вносящих уникальный вклад в культурно-цивилизационное многообразие современного мира и в развитие партнерства цивилизаций. Определены направления реализации концепции и конкретные мероприятия. Целью внешней политики России новая концепция назвала создание благоприятных внешнеполитических условий для внутренней модернизации страны. Была выбрана такая модель внешней политики, с помощью которой Россия могла бы «оказывать влияние на формирование новой архитектуры международных отношений». Важнейшим региональным приоритетом внешней политики страны остались ее отношения со странами СНГ, прежде всего с Беларусью, странами – участниками ОДКБ и ЕврАзЭС. Со странами НАТО Россия намерена строить равноправные отношения, ставя их в зависимость от готовности альянса «к равноправному партнерству, неукоснительному соблюдению принципов и норм международного права, выполнению всеми его членами взятого на себя в рамках Совета Россия – НАТО обязательства не обеспечивать свою безопасность за счет безопасности Российской Федерации, а также обязательств по военной сдержанности».

В новой Концепции отмечается, что российско-американские отношения должны развиваться с «учетом не только их огромного потенциала для взаимовыгодного двустороннего торгово-экономического, научно-технического и иного сотрудничества, но и их ключевого влияния на состояние глобальной стратегической стабильности и международной обстановки в целом». Сосредоточение политико-дипломатических, военных, экономических, финансовых и иных средств на решении внешнеполитических задач должно быть соразмерно их реальному значению для национальных интересов России, а масштаб участия в международных делах адекватен фактическому вкладу в укрепление позиций страны. В настоящее время готовится новый проект Концепции внешней политики РФ.

Президент РФ в соответствии со своими конституционными полномочиями осуществляет руководство внешней политикой страны и как

²⁶³Текст официально опубликован не был .<http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>. Доступ 01.11.2012г.

глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях. В соответствии со ст. 80, 83, 86 Конституции РФ он определяет основные направления внешней политики государства и осуществляет руководство ею, представляет Российскую Федерацию в международных отношениях, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей нашей страны в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей иностранных государств, ведет переговоры и подписывает международные договоры от имени Российской Федерации. Президентом РФ принимаются решения о применении соответствующих мер в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности находящихся за рубежом российских загранучреждений.

Правительство РФ, согласно ст. 114 Конституции РФ и в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики России, обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам и правительственным соглашениям, отстаивает геополитические интересы России, осуществляет регулирование и обеспечивает государственный контроль в области внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества с зарубежными государствами.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)²⁶⁴ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями. Оно подведомственно Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ и федеральными законами. Основными задачами МИД России являются: разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ; реализация внешнеполитического курса Российской Федерации; координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями; содействие согласованному взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти с тем, чтобы участие этих органов, их должностных лиц в международной деятельности обеспечивало соблюдение

²⁶⁴ См.: Указ Президента РФ от 11.07. 2004 г. N 865(от 21.08. 2012 г. N 1198) "Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.07.2004. N 28, ст. 2880; 27.08.2012. N 35, ст. 4773.

принципа единства внешней политики Российской Федерации и выполнения ею международных обязательств; обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности и других интересов Российской Федерации на международной арене; защита прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом; обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями; содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом. В систему МИД России входят дипломатические представительства (посольства) и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, именуемых загранучреждениями, территориальные органы - представительства МИД России на территории Российской Федерации, а также подведомственные ему предприятия, учреждения и организации, созданные для обеспечения деятельности этого Министерства.

Дипломатическая служба - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, представительствах Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (далее - загранучреждения Министерства иностранных дел Российской Федерации), территориальных органах - представительствах Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации (далее также - территориальные органы Министерства иностранных дел Российской Федерации), связанная с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений, а дипломатические работники - это федеральные государственные гражданские служащие, исполняющие функции дипломатического характера и замещающие в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации, загранучреждениях Министерства иностранных дел Российской Федерации, территориальных органах Министерства иностранных дел Российской Федерации должности федеральной государственной гражданской службы, по которым предусмотрено присвоение дипломатических рангов и классов чинов федеральной государственной гражданской службы.²⁶⁵

Посольство Российской Федерации является государственным органом внешних сношений, осуществляющим представительство Российской

²⁶⁵ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 205-ФЗ "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.08. 2010. N 31, ст. 4174.

Федерации в государстве пребывания. Оно учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании Указа Президента РФ дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств. Посольство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношениях с государством пребывания и в этих целях осуществляет в установленном порядке координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания представительств федеральных и субъектов Российской Федерации органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов.

Посольство возглавляется Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации, представляющим ее в иностранном государстве и являющимся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания. Основные права и обязанности Посла регламентируются специальным Положением о нем.

Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Создается оно по решению Правительства РФ на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством.

Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. Консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами 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 российских юридических лиц; содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных отношений между ними; оказание помощи и содействия российским гражданам и юридическим лицам, осуществление паспортно-визового обслуживания в соответствии с российским законодательством; осуществление нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания; ведение в установленном порядке учета находящихся в пределах консульского округа российских граждан, принятие мер по розыску пропавших без вести в пределах консульского округа граждан России, оказание содействия гражданам Российской Федерации, находящимся в пределах консульского округа, в реализации их избирательных прав и права на участие в референдуме; оказание помощи и

содействия находящимся в пределах консульского округа морским, речным, воздушным судам и их экипажам и ряд других функций.

За консульские действия, совершаемые на территории государства пребывания, консульским учреждением взимаются в соответствии с законодательством Российской Федерации консульские сборы.

Консульское учреждение в зависимости от класса возглавляется соответственно генеральным консулом, консулом, вице-консулом, консульским агентом. Глава Консульского учреждения назначается на должность в установленном порядке МИДом России и допускается к исполнению своих обязанностей уполномоченным органом государства пребывания. Консульским должностным лицом может быть только гражданин Российской Федерации. Но МИД России с согласия государства пребывания может поручить выполнение отдельных консульских функций почетным консулам Российской Федерации, которыми могут быть как российские граждане, так и граждане иностранного государства из числа лиц, занимающих видное общественное положение в государстве пребывания и обладающих необходимыми личными качествами, а также имеющих возможность должным образом выполнять возложенные на них консульские функции. Почетный консул не состоит на государственной службе Российской Федерации. Он подчиняется МИДу России и выполняет свои функции под руководством дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации в государстве пребывания.

Правом на осуществление международных связей обладают и субъекты РФ, которые также могут сотрудничать в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами, как с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, так и участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. С согласия Правительства РФ субъекты Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами; они подлежат согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и государственной регистрации в порядке, установленном Правительством РФ, а тексты этих соглашений подлежат опубликованию в порядке, устанавливаемом законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

§13.1.2 Административно-правовое регулирование внешних связей в областях внешнеэкономического, научно-технического и социально-культурного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами

В общей системе внешних связей России с зарубежными государствами следует четко разграничивать внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л» ст. 71 Конституции РФ) и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации (п. «о» ст. 72 Конституции РФ). Эти категории различаются между собой по своему характеру и содержанию, объектам и субъектному составу.

Основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, порядок ее осуществления российскими и иностранными лицами, права, обязанности и ответственность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в области внешнеторговой деятельности определяет Федеральный закон от 08.12.2003 N 164-ФЗ (ред. от 06.12.2011г. №409-ФЗ) "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"²⁶⁶ в котором сформулированы цели и принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности и внешнеторговой политики Российской Федерации (ст. 1, 4, 5); распределена компетенция Российской Федерации и ее субъектов в области внешнеторговой деятельности (ст. 6 - 12); определены экономические и административные методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности - таможенно-тарифное регулирование внешнеторговой деятельности, количественные ограничения экспорта и импорта, экспортный контроль, государственная монополия на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров, защитные меры в отношении импорта товаров, запреты и ограничения экспорта и (или) импорта исходя из национальных интересов, технические, фармакологические, санитарные, ветеринарные, фитосанитарные и экологические стандарты и требования в отношении ввозимых товаров и контроль за их качеством, участие Российской Федерации в международных экономических санкциях, особые режимы осуществления отдельных видов внешнеэкономической деятельности и др. (ст. 13 - 21, 22 - 24, 34 - 35).

Имеются существенные особенности в государственной организации и правовом регулировании военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, основу которого составляет Закон РФ от 18 июля 1998 г. № 114-ФЗ (ред. от 10.07.2012г. №108-ФЗ) «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»²⁶⁷. Определяющее значение в реализации этого закона принадлежит действующим в системе Министерства обороны РФ **Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству**,²⁶⁸

²⁶⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.12.2003, N 50, ст. 4850; 12.12.2011, N 50, ст. 7351.

²⁶⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.07.1998, N 30, ст. 3610; 16.07.2012, N 29, ст. 3988.

²⁶⁸ См.: Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1083 (ред. от 10.09.2012г. №1279) "Вопросы Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству" Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.08.2004, N 34, ст. 3539; 17.09.2012, N 38, ст. 5071.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств,²⁶⁹ Федеральной службе по техническому и экспортному контролю РФ,²⁷⁰ а также Федеральной службе по оборонному заказу, находящейся в ведении Правительства РФ.²⁷¹

Важное место в реализации внешнеполитической стратегии России принадлежит ее культурному сотрудничеству с зарубежными странами, которое включает в себя связи в области культуры и искусства, науки и образования, средств массовой информации, молодежных обменов, издательского, музейного, библиотечного и архивного дела, спорта и туризма, а также по линии общественных объединений и организаций, творческих союзов отдельных групп граждан.

Президент РФ определяет основные направления внешней культурной политики и осуществляет руководство внешней культурной политикой в соответствии со своими конституционными полномочиями. Федеральное Собрание Российской Федерации формулирует законодательную базу внешней культурной политики. Правительство РФ разрабатывает общую стратегию внешней культурной политики, рассматривает наиболее важные вопросы культурного сотрудничества с зарубежными странами. К числу важных функций Министерства иностранных дел РФ относятся выработка приоритетов и непосредственная реализация внешней культурной политики Российской Федерации, координация деятельности в этой области федеральных органов исполнительной власти и органов субъектов Федерации, разработка и согласование с заинтересованными министерствами и ведомствами проектов межправительственных договоренностей о культурном сотрудничестве, участие в реализации заключенных соглашений. МИД России взаимодействует также с неправительственными организациями России, деятельность которых направлена на развитие внешних культурных связей, а правовую основу международного культурного сотрудничества России составляют ее международные договоры с зарубежными странами, порядок заключения, выполнения и прекращения которых определяется Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». В ведении МИД России находится **Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество),**

²⁶⁹ См.: Указ Президента РФ от 14 мая 2010 г. N 589(в ред. от 21.05.2012 г. №636 "Вопросы Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств"// Собр. законодательства Рос. Федерации.17.05.2010 . N 20, ст. 2435; 28.05.2012. N 22, ст. 2754.

²⁷⁰ См.: Указ Президента РФ от 16.08.2004 г. N 1085(в ред. от 08.02.2012 г. N 146) "Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю"//Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.08.2004. N 34, ст. 3541; 13.02.2012. N 7, ст. 818.

²⁷¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 N 604 "О Федеральной службе по оборонному заказу" (вместе с "Положением о Федеральной службе по оборонному заказу")// Собр. законодательства РФ. 25.06.2012, N 26, ст. 3522.

Положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. N 1315,²⁷² и которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами - участниками Содружества Независимых Государств, другими иностранными государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества. За пределами Российской Федерации Россотрудничество по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации осуществляет свои функции через представительства Россотрудничества - российские центры науки и культуры за рубежом (далее - представительства) либо через своих представителей в составе дипломатических представительств Российской Федерации

§13.1.3. Координирующая роль МИД России в проведении единой внешне-политической линии Российской Федерации во взаимоотношениях с иностранными государствами

При реализации внешнеполитического курса Министерству иностранных дел РФ Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» предписано способствовать согласованному взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти с тем, чтобы участие этих органов, их должностных лиц в международной деятельности обеспечивало соблюдение принципа единства внешней политики и выполнение международных обязательств Российской Федерации. При этом установлено, что в системе федеральных органов исполнительной власти МИД России является головным органом в области отношений с иностранными государствами, международными организациями, осуществляет общий контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации, координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти в этой области и международные связи субъектов Российской Федерации, обеспечивает функционирование единой государственной системы регистрации и учета международных договоров Российской Федерации.²⁷³

Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Федерации предписано информировать в установленном порядке Министерство иностранных дел РФ об осуществляемой международной деятельности и международных связях, официальных

²⁷² См.: Указ Президента РФ от 06.09. 2008 г. N 1315 "О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества" (в ред. от 21.05.2012. N 636)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.08. 2008 г. N 37, ст. 4181.

²⁷³ См.: Приказ МИД РФ от 27 июля 2007 г. N 12828 "Об утверждении Правил государственной регистрации и государственного учета международных договоров Российской Федерации"// Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 17.09. 2007. N 38.

поездках, консультациях и переговорах, подписанных документах и других договоренностях. Предложения, затрагивающие внешнеполитические интересы России, в том числе предложения о проведении переговоров и заключении международных договоров Российской Федерации, включая договоры межведомственного характера, в обязательном порядке согласовываются федеральными органами исполнительной власти с МИДом России до их представления Президенту РФ или Правительству РФ.

Чрезвычайные и полномочные послы Российской Федерации обязаны обеспечивать проведение единой политической линии Российской Федерации в государстве пребывания и с этой целью осуществлять координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания иных представительств Российской Федерации, включая торговые, представительства федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Российской Федерации, открываемых в установленном порядке на территории отдельных субъектов, административно-территориальных образований. Руководители всех этих представительств, делегаций и групп специалистов обязаны в установленном порядке согласовывать свою деятельность с послом и информировать его о своей деятельности.

С официальными заявлениями и инициативами по вопросам внешней политики выступают Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Министр иностранных дел РФ и другие лица - по их соответствующему поручению. Представители федеральных органов исполнительной власти могут выступать с заявлениями, затрагивающими отдельные внешнеполитические вопросы, только в соответствии с утвержденными в установленном порядке позициями, согласованными с Министерством иностранных дел РФ.

Предложения о приглашении в Российскую Федерацию иностранных делегаций на высшем и высоком уровне (главы государств и правительств, высшие должностные лица международных организаций) представляются соответственно Президенту РФ и в Правительство РФ по согласованию с МИДом России. Приглашение федеральными органами исполнительной власти членов правительств иностранных государств и приравненных к ним лиц осуществляется по предварительному согласованию с Министерством иностранных дел РФ.

На МИД России возложена подготовка проектов ответов на поступившие на имя Президента РФ и Председателя Правительства РФ официальные послания от глав государств и правительств иностранных государств и высших должностных лиц международных организаций.

Тема 13.2. Правовые основы государственной организации таможенного дела и таможенной службы в Российской Федерации

§13.2.1. Понятие таможенного дела и правовые основы его организации в Российской Федерации

Таможенное дело в Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации. Таможенное дело входит в сферу государственной монополии, то есть таможенным регулированием занимается только и исключительно государственный аппарат. Главными целями таможенного дела являются:

1)экономические, и в их числе чисто фискальные (пополнение доходной части бюджета страны) и регулятивные (запреты, ограничения, лицензирование, квотирование экспорта и импорта товаров). Регулирование призвано стимулировать развитие национальной экономики, защитить российский рынок от недобросовестных хозяйствующих субъектов, шире привлечь иностранные инвестиции в российскую экономику, обеспечить выполнение обязательств перед другими государствами;

2)защитные, связанные с обеспечением экономической, санитарной и других видов безопасности страны, защитой общественного порядка, здоровья населения, сохранности культурных ценностей и т. Д. Обеспечивают достижение названных целей основные компоненты таможенного дела: таможенная служба как особая разновидность государственной службы, таможенная деятельность на основе таможенного права, а также единая таможенная политика, являющаяся составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Таможенное регулирование в Российской Федерации в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации и заключается в установлении порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации. Основными средствами проведения в жизнь таможенной политики выступают правовые нормы и основанная на них служебная таможенная деятельность, содержание которой кратко можно определить как специфическую разновидность административного надзора.

При исполнении должностных обязанностей должностные лица таможенных органов обязаны: соблюдать права и законные интересы граждан, участников внешнеэкономической деятельности и лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела; поддерживать уровень квалификации, необходимый для исполнения должностных обязанностей; исполнять иные обязанности в соответствии с

законодательством Российской Федерации, установленные для федерального государственного гражданского служащего или сотрудника таможенного органа.

Исполнение должностных обязанностей должностным лицом таможенного органа осуществляется в соответствии с его должностным регламентом. Должностной регламент утверждается в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе Российской Федерации.

§13.2.2. Государственные органы управления таможенным делом и их компетенция

Общее руководство таможенным делом осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

Таможенное дело непосредственно осуществляют таможенные органы Российской Федерации, являющиеся правоохранительными

органами и составляющие единую систему, в которую входят: находящаяся в системе Министерства экономического развития Федеральная таможенная служба, региональные таможенные управления, таможни, таможенные посты.

Федеральная таможенная служба России²⁷⁴ (ФТС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска) и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Руководство деятельностью Федеральной таможенной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 21.07.1997г. N 114-ФЗ (ред. от 06.12.2011г. №409-ФЗ) "О службе в таможенных органах Российской Федерации"²⁷⁵ Должностные лица таможенных органов (а таковыми

²⁷⁴См.: Постановление Правительства РФ от 26.07.2006г. N 459 (ред. от 20.06.2011г. №480, с изм. от 31.01.2012) "О Федеральной таможенной службе" //Собр. законодательства Рос. Федерации. , 07.08.2006, N 32, ст. 3569; 27.06.2011, N 26, ст. 3804.

²⁷⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 28.07.1997, N 30, ст. 3586; 12.12.2011, N 50, ст. 7351.

являются все их работники, имеющие специальные звания таможенной службы) являются представителями власти и в качестве таковых имеют право: отдавать законные распоряжения и предъявлять требования, обязательные к исполнению организациями, государственными органами и физическими лицами .

Сотрудник таможенного органа имеет право на: посещение для исполнения должностных обязанностей организаций независимо от форм собственности; применение физической силы, специальных средств, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия в порядке и случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о таможенном деле (ст. 16 Федерального закона «О службе в таможенных органах»).

§13.2.3. Таможенный контроль и административная ответственность за нарушение таможенных правил

Таможенный контроль и административная ответственность за нарушение таможенных правил призваны обеспечить строгое выполнение всех видов таможенных режимов, а также полноту и своевременность уплаты всех видов таможенных платежей. В соответствии со ст. 224 Федерального закона о таможенном регулировании товары, ввозимые в Российскую Федерацию, подлежат помещению под одну из таможенных процедур в порядке и на условиях, которые предусмотрены Таможенным кодексом Таможенного союза и настоящим Федеральным законом, за исключением товаров: происходящих с таможенной территории Таможенного союза (территории государства - члена Таможенного союза); выпущенных для свободного обращения на таможенной территории Таможенного союза. Для целей применения настоящего Федерального закона товарами, выпущенными для свободного обращения на таможенной территории Таможенного союза, считаются товары, в отношении которых уплачены ввозные таможенные пошлины по тем же ставкам, что и в Российской Федерации, и в отношении которых соблюдены те же запреты и ограничения, что и в Российской Федерации, а также изготовленных из товаров, происходящих с территории Таможенного союза или выпущенных для свободного обращения на территориях государств - членов Таможенного союза.

Товары, вывозимые из Российской Федерации, подлежат помещению под одну из таможенных процедур, если товары предназначены к вывозу за пределы таможенной территории Таможенного союза. В иных случаях товары, вывозимые из Российской Федерации, подлежат помещению под таможенную процедуру, если это предусмотрено таможенным законодательством Таможенного союза или актами Правительства Российской Федерации.

Помещение товаров под таможенную процедуру осуществляется в порядке и на условиях, которые определены Таможенным кодексом Таможенного союза и настоящим Федеральным законом.

Виды таможенных процедур установлены статьей 202 Таможенного кодекса Таможенного союза.

В целях таможенного регулирования в отношении товаров устанавливаются следующие виды таможенных процедур: выпуск для внутреннего потребления; экспорт; таможенный транзит; таможенный склад; переработка на таможенной территории; переработка вне таможенной территории; переработка для внутреннего потребления; временный ввоз (допуск); временный вывоз; реимпорт; реэкспорт; беспошлинная торговля; уничтожение; отказ в пользу государства; свободная таможенная зона; свободный склад; специальная таможенная процедура (таможенная процедура, определяющая для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения отдельными категориями товаров на таможенной территории таможенного союза или за ее пределами).

Специальная таможенная процедура устанавливается законодательством государства - члена таможенного союза в соответствии с условиями и в отношении категорий товаров, определенных решением Комиссии таможенного союза.

Важнейшей составной частью таможенного дела является таможенный контроль, который проводится таможенными органами в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле.

При проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности и ограничиваются только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле. При ввозе таможенный контроль начинается с момента пересечения таможенной границы товарами и транспортными средствами, а при вывозе - с момента принятия таможенной декларации. Заканчивается же таможенный контроль в момент выпуска ввезенных предметов, а при вывозе - в момент пересечения таможенной границы.²⁷⁶

Статья 110. Таможенного кодекса Таможенного союза²⁷⁷ предусматривает многочисленные и разнообразные формы таможенного контроля. Он может осуществляться в форме проверки документов и сведений; устного опроса; получения объяснений; таможенного наблюдения; таможенного осмотра; таможенного досмотра; личного таможенного досмотра; проверки маркировки товаров специальными марками, наличия на них

²⁷⁶ См.: ст. 161 Федерального закона от 27.11.2010г. N 311-ФЗ (ред. от 06.12.2011г. №409-ФЗ) "О таможенном регулировании в Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.11.2010, N 48, ст. 6252; , 12.12.2011, N 50, ст. 7351.

²⁷⁷ См.: Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17) (ред. от 16.04.2010)// Собр. законодательства Рос. Федерации, 13.12.2010, N 50, ст. 6615.

идентификационных знаков; таможенного осмотра помещений и территорий; учета товаров, находящихся под таможенным контролем; проверки системы учета товаров и отчетности; таможенной проверки.

Личный таможенный досмотр - является исключительной формой таможенного контроля, который проводится по письменному решению руководителя (начальника) таможенного органа, уполномоченного им заместителя руководителя (начальника) таможенного органа либо лиц, их замещающих, при наличии достаточных оснований полагать, что физическое лицо, следующее через таможенную границу и находящееся в зоне таможенного контроля или транзитной зоне международного аэропорта, скрывает при себе и добровольно не выдает товары, перемещаемые с нарушением таможенного законодательства таможенного союза. В процессе и в результате осуществления таможенного контроля, в связи с выявленными нарушениями таможенных правил, таможенные органы и их должностные лица могут применять различные средства и меры административного принуждения: меры и средства пресечения (приостановление операций по счетам, изъятие товаров или наложение на них ареста, личное задержание граждан, применение физической силы, оружия); восстановительные меры (неуплаченные таможенные платежи взыскиваются ими с организаций и беспорядком, независимо от времени обнаружения факта неуплаты, да еще с ежедневным начислением пени); применение административных наказаний за совершение таможенных административных правонарушений.

В соответствии со статьей 9 Таможенного кодекса Таможенного Союза любое лицо вправе обжаловать решения таможенных органов, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц в порядке и сроки, которые установлены законодательством государства - члена таможенного союза, решения, действия (бездействие) таможенного органа или должностных лиц таможенного органа которого обжалуются.

В соответствии со ст. 23.8. КоАП РФ Таможенный орган рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3 и 4 статьи 16.1, статьями 16.2 - 16.24 настоящего Кодекса.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в части 1 настоящей статьи, вправе: руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, его заместители; руководитель структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, его заместители; начальники региональных таможенных управлений, их заместители; начальники таможен, их заместители; начальники таможенных постов - об административных правонарушениях, совершенных физическими лицами.

Контрольные вопросы

1. Назовите органы исполнительной власти, осуществляющие реализацию полномочий в сфере государственного управления иностранными делами Российской Федерации.
2. Назовите основные виды и функции органов МИД РФ за рубежом.
3. Назовите основные функции консульских учреждений.
4. В чём заключается координирующая роль МИД России в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации во взаимоотношениях с иностранными государствами?
5. Какие меры принуждения и поощрения могут быть применены в соответствии с законодательством, обеспечивающим административно-правовое регулирование внешних связей в областях внешнеэкономического, научно-технического и социально-культурного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами?
6. Раскройте содержание понятия таможенного дела
7. Назовите государственные органы управления таможенным делом
8. Раскройте компетенцию органов исполнительной власти, действующих в области таможенного дела.
9. Назовите меры, применяемые в порядке таможенного контроля.
10. Назовите особенности административной ответственности за нарушение таможенных правил.

Тема 14. Государственное управление обороной Российской Федерации. Правовое регулирование защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

В результате изучения темы 14 студент должен:

знать основные положения, современное правовое обеспечение по вопросам обороны РФ; механизм и способы обеспечения законности при реализации норм военного законодательства; методы административно-правового регулирования таможенного дела и таможенной службы; административно-правовой статус спецслужб РФ; механизм и способы обеспечения законности при реализации норм военного и таможенного законодательства; о внешней деятельности российского государства, системе заграничных органов, способствующих ее осуществлению, их роли и нормативно-правовых актах, являющихся основой такой деятельности;

уметь применять полученные знания в практической деятельности юриста по оказанию квалифицированной помощи гражданам в защите их прав и законных интересов при обращении по вопросам воинской службы и реализации конституционной обязанности по защите РФ; в отношениях с органами государственной исполнительной власти;

иметь навыки

- самостоятельного изучения административного законодательства в области обороны, защиты и охраны Государственной границы РФ;
- самостоятельно вырабатывать практические навыки в применении и толкования законодательства, особенно связанного с толкованием норм военного законодательства, а также умения ориентироваться в избранной профессиональной специализации.

Тема 14.1. Государственное управление обороной Российской Федерации.

§14. 1.1. Понятие обороны и системы военной организации государства

На основании ст. 1 Федерального закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ (ред. от 08.12.2011г. №424-ФЗ) "Об обороне"²⁷⁸ под обороной понимается «система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории». В целях

²⁷⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.06.1996, N 23, ст. 2750; 12.12.2011, N 50, ст. 7366.

организации обороны устанавливаются воинская обязанность граждан России и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств и создаются Вооруженные Силы Российской Федерации. К обороне привлекаются войска гражданской обороны, пограничные, железнодорожные и другие, а для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти. Служба внешней разведки Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности и другие спецслужбы, внутренние войска МВД России.

Основными правовыми актами, закрепляющими основы организации обороны РФ, являются федеральные законы: «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г. (в ред. от 08.12.2011г. №375-ФЗ)²⁷⁹, «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 25.06.2012г. №90-ФЗ)²⁸⁰, «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» от 26 февраля 1997 г. №31-ФЗ (в ред. от 09.03.2010г. №27-ФЗ)²⁸¹, Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16.09.1999 г. №1237 "Вопросы прохождения военной службы" (в ред. от 16.01.2008 г. N50)²⁸², и другие.

В соответствии с Военной доктриной Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 05.02.2010 г. N 146 "О Военной доктрине Российской Федерации"²⁸³, которая является одним из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

В настоящей Военной доктрине учитываются основные положения Военной доктрины Российской Федерации 2000 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, а также соответствующие положения Концепции внешней политики Российской Федерации 2008 года и Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года.

Согласно Военной доктрине 2010г. военная политика Российской Федерации направлена на недопущение гонки вооружений, сдерживание и предотвращение

²⁷⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 30.03.1998, N 13, ст. 1475; 05.12.2011, N 49 (ч. 5), ст. 7053.

²⁸⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 01.06.1998. № 22, ст. 2331; 25.06.2012, N 26, ст. 3443.

²⁸¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.03.1997. №9,ст. 1014; 15.03.2010 г. N 11 ст. 1176.

²⁸² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 22.09. 1999. № 38, ст.4534; 21.01.2008, N 3, ст. 169.

²⁸³ См.: Российская газета. 10.02.2010. № 5106.

военных конфликтов, совершенствование военной организации, форм и способов применения Вооруженных Сил и других войск, а также средств поражения в целях обороны и обеспечения безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников.

В пп. 8 и 9 Военной доктрины Российской Федерации дается примерный перечень внешних и внутренних военных угроз.

Военная организация государства включает в себя Вооруженные Силы Российской Федерации, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы управления ими. В военную организацию государства входит также часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности. Главной целью развития военной организации государства является обеспечение гарантированной защиты национальных интересов и военной безопасности Российской Федерации и ее союзников.

Вооруженные Силы Российской Федерации - государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Привлечение Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом РФ в соответствии с федеральными законами.

Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил, в Тыл Вооруженных Сил, а также войска, не входящие в виды и рода войск Российской Федерации.

Организация обороны включает в себя: 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 Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения; разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра; планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени; мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны; создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов; планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне; оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны; обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны; развитие науки в интересах обороны; координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны; финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации; международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны; другие мероприятия в области обороны (ст.2 ФЗ «Об обороне»).

§14.1.2. Система и компетенция органов государственного руководства военной организацией государства и управления Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями

Руководство строительством и подготовкой, применение военной организации государства, обеспечение военной безопасности Российской Федерации осуществляет **Президент РФ, который является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.** Президент РФ определяет основные направления военной политики и утверждает Военную доктрину Российской Федерации; осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами; в установленных законом случаях объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение, отдает приказ о ведении военных действий; утверждает федеральные государственные программы вооружения и разлития оборонного промышленного комплекса; утверждает структуру, состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, а также штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; издает указы о призыве российских граждан на военную службу и ряд других полномочий (в ст. 4 Закона «Об обороне» перечисляется 20 наименований).

Правительство РФ организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск вооружением, военной и специальной техникой, обеспечение их материальными средствами, ресурсами и услугами, осуществляет общее руководство оперативным оборудованием

территории Российской Федерации и интересах обороны, а также иные установленные федеральным законодательством функции и полномочия по обеспечению военной безопасности (ст. 6 Закона «Об обороне» включает в себя 27 наименований).

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны)²⁸⁴ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций.

Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации (далее - Вооруженные Силы). Минобороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федерального агентства специального строительства.

Деятельностью Министерства обороны руководит Президент РФ.

Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации является центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации, осуществляющим координацию деятельности органов и-войск Федеральной пограничной службы РФ, внутренних войск МВД РФ, железнодорожных войск РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований, Службы внешней разведки, органов Федеральной службы безопасности, федеральных органов государственной охраны, федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти по выполнению задач в области обороны. Генеральный штаб состоит из главных управлений, управлений и иных структурных подразделений.

Основными задачами и функциями Генерального штаба являются: стратегическое планирование применения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с учетом их задач и военно-административного деления страны; оперативная и мобилизационная подготовка Вооруженных Сил, координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских формирований и

²⁸⁴ См.: Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1082 (ред. от 12.07.2012г. №979) "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации, 23.08.2004, N 34, ст. 3538; 16.07.2012, N 29, ст. 4074.

органов, а также контроль за состоянием мобилизационной готовности; проведение мероприятий, связанных с поддержанием боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил и перевод их на организацию и состав военного времени, организация стратегического и мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов; координация деятельности по проведению в стране мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан России к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы; разведывательная деятельность в целях обороны и безопасности; организация службы войск, осуществление контроля за их состоянием; разработка и координация планов строительства и развития Вооруженных Сил, а также мобилизационного и стратегического их развертывания и ряд других функций.

Военный округ Вооруженных Сил Российской Федерации - основная военно-административная единица - является общевойсковым оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил РФ и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности, которые устанавливаются Генеральным штабом Вооруженных Сил. Указом Президента РФ от 20.09.2010 N 1144 "О военно-административном делении Российской Федерации"²⁸⁵ в России создаются четыре вместо шести военных округов и четыре объединенных стратегических командований (ОСК) по образцу единых боевых командований Вооружённых сил США.

ОСК «Запад» создаётся на базе Московского и Ленинградского военных округов, куда также входят Северный и Балтийские флоты. Штаб располагается в Санкт-Петербурге.

ОСК «Юг» создаётся из Северо-Кавказского военного округа, части Приволжско-Уральского военного округа, с включением Черноморского флота и Каспийской флотилии ВМФ России. Штаб располагается в Ростове-на-Дону.

ОСК «Центр» создаётся из части Приволжско-Уральского военного округа и части Сибирского военного округа (до Байкала), штаб ОСК находится в Екатеринбурге.

ОСК «Восток» создаётся из Дальневосточного военного округа и восточной части Сибирского военного округа, штаб ОСК располагается в Хабаровске.

В мирное время ОСК продолжают именоваться военными округами.

Управление военным округом осуществляет командующий войсками военного округа, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Министра обороны РФ. Командующий войсками военного округа является прямым начальником

²⁸⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.09.2010, N 39, ст. 4929.

всего личного состава военного округа и несет ответственность за боевую и мобилизационную готовность, состояние, подготовку и всестороннее обеспечение войск военного округа, выполнение оперативных (боевых) и иных задач, возложенных на военный округ, а также за готовность объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, дислоцированных на территории военного округа, к выполнению задач в области обороны.

В состав Вооруженных Сил Российской Федерации входят также **военные комиссариаты**, которые являются территориальными органами Министерства обороны РФ в республиках, краях, областях, городах и районах. Руководство деятельностью военных комиссариатов осуществляется Генеральным штабом через командующих войсками соответствующих военных округов. Руководство военным комиссариатом возлагается на военного комиссара.

К задачам и функциям военных комиссариатов относятся: разработка планов проведения мобилизации людских и транспортных ресурсов на основе действующего законодательства; проведение призыва граждан на военную службу; осуществление воинского учета граждан, пребывающих в запасе и подлежащих призыву на военную службу; осуществление контроля и оказание необходимой помощи предприятиям и организациям в выполнении федерального законодательства, решений органов исполнительной власти и местного самоуправления по оборонным вопросам и некоторые другие организационные и военно-учетные функции и полномочия.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции осуществляют следующие функции: организуют и обеспечивают исполнение законодательства в области обороны; участвуют в разработке федеральной государственной программы оперативного оборудования территории и обеспечивают ее выполнение в пределах своих территорий; организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан к военной службе, их призыв на военную службу, военные сборы и призыв по мобилизации; обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств в целях обороны; участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне и ряд других функций, перечисленных в ст. 7 Федерального закона «Об обороне».

§14.1.3. Правовое регулирование воинской обязанности и прохождения военной службы гражданами Российской Федерации

Основу правового регулирования реализации воинской обязанности российских граждан и государственной организации прохождения ими военной службы составляют Конституция РФ, ряд основополагающих

Федеральных законов: от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в редакции от 4 декабря 2007 г.); от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в редакции от 14 июля 2008 г.); от 26 февраля 1997 г. № 31 -ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (в редакции от 09.03.2010 г. №27-ФЗ)²⁸⁶, а также многочисленные президентские и правительственные нормативные правовые акты по различным вопросам обороны и организации военной службы, в частности, многочисленные воинские уставы.

Воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает: воинский учет; обязательную подготовку к военной службе; призыв на военную службу; прохождение военной службы по призыву; пребывание в запасе; призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане проходят военную службу по призыву, а также в добровольном порядке (по контракту). При этом все граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими и имеют установленный федеральным законом статус. Статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации.

Воинский учет осуществляется постоянно и охватывает все категории граждан, подлежащих воинскому учету.

Воинский учет подразделяется на общий и специальный. На общем воинском учете состоят граждане, которые не забронированы за органами государственной власти, местного самоуправления или организациями на период мобилизации и на военное время. Граждане же, забронированные на этот период в установленном порядке за органами государственной власти, местного самоуправления или организациями, состоят на специальном воинском учете. Воинский учет граждан осуществляется военными комиссариатами районов, городов без районного деления и иных муниципальных (административно-территориальных) образований по месту их жительства. В населенных пунктах, где нет военных комиссариатов, первичный воинский учет граждан осуществляется органами местного самоуправления. Военные комиссариаты совместно с ответственными за военноручетную работу должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществляют плановые проверки организаций по вопросам ведения воинского учета.

В соответствии со ст. 23.11 КоАП РФ военные комиссары субъектов Российской Федерации, городов (без районного деления), административных округов и равных им административных образований, а также военные комиссары объединенных военных комиссариатов рассматривают

²⁸⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.03.1997. N 9, ст. 1014; 15.03.2010. N 11, ст. 1176.

дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.25, 21.1-21.7 КоАП РФ.

Обязательная подготовка к военной службе осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ, и предусмотрена ст. 11 — 15, 17—21 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Призыв на военную службу в основе своей регулируется ст. 22—30 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и более детально - в специальном Положении о призыве на военную службу граждан Российской Федерации²⁸⁷, которое определяет порядок призыва на военную службу российских граждан мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящих или обязанных состоять на воинском учете и не пребывающих в запасе (призывники).

Призыв на военную службу организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром района, города без районного деления, иного муниципального (административно-территориального) образования. Нормы призыва на военную службу устанавливаются Министерством обороны РФ для каждого субъекта Российской Федерации и доводятся до них через штабы соответствующих военных округов (флотов), а до главы органа местного самоуправления и военного комиссара - через военного комиссара соответствующего субъекта Федерации.

Решение о призыве граждан на военную службу может быть принято только после достижения ими возраста 18 лет. На военную службу не призываются граждане, которые в соответствии с законом освобождены от исполнения воинской обязанности, граждане, которым предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, а также граждане, не подлежащие призыву на военную службу.

От призыва на военную службу освобождаются граждане: а) признанные негодными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, б) проходящие или прошедшие военную службу в Российской Федерации, в) проходящие или прошедшие альтернативную гражданскую службу, г) прошедшие военную службу в другом государстве.

Право на освобождение от призыва на военную службу имеют граждане: а) имеющие предусмотренную государственной системой аттестации ученую степень кандидата наук или доктора наук, б) являющиеся сыновьями (родными братьями) военнослужащих, погибших в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, либо граждан, умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных в связи с исполнением ими обязанностей военной службы.

Не подлежат призыву на военную службу граждане: а) отбывающие наказание в виде обязательных работ, ограничения свободы, ареста или

²⁸⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 11.11.2006г. №663 «Об утверждении Положения о призыве на военную службы граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации, 20.11.2006, N 47, ст. 4894.

лишения свободы; б) имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершенные преступления, в) в отношении которых ведется дознание либо предварительное следствие или уголовное дело в отношении которых передано в суд.

Определенным категориям граждан предоставляется отсрочка от призыва на военную службу.

Прохождение военной службы по призыву и по контракту в основе своей регулируется ст. 31, 36—38, 49—51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», а также специальным Положением о порядке прохождения военной службы, которое определяет порядок прохождения российскими гражданами военной службы по призыву и в добровольном порядке (по контракту). Прохождение военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с законодательством определяется служебно-правовое положение военнослужащих. Особенности прохождения военной службы в период проведения мобилизации, при введении чрезвычайного положения, военного положения и в военное время определяются федеральными конституционными законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Контракт заключается гражданином (военнослужащим) с Министерством обороны РФ (федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба) письменно по установленной типовой форме.

Пребывание в запасе военнообязанных граждан регулируется ст. 52, 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Запас Вооруженных Сил Российской Федерации создается из числа граждан: уволенных с военной службы с зачислением в запас; прошедших обучение по программе подготовки офицеров на военных кафедрах при высших учебных заведениях; не прошедших военную службу в связи с освобождением от призыва на военную службу; не прошедших военную службу в связи с предоставлением отсрочек по достижении ими возраста 27 лет; не призванных на военную службу по каким-либо другим причинам; прошедших альтернативную гражданскую службу²⁸⁸; женского пола, имеющих военно-учетную специальность. Запас Службы внешней разведки и Федеральной службы безопасности создается в порядке, определяемом иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Пребывающие в запасе военнообязанные граждане могут призываться на военные сборы, продолжительность которых, место и время их проведения определяются Министерством обороны РФ или федеральным органом

²⁸⁸ См.: Федеральный закон от 25.07.2002 N 113-ФЗ (ред. от 30.11.2011г. №343-ФЗ)) "Об альтернативной гражданской службе"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.07.2002, N 30, ст. 3030; 05.12.2011, N 49 (ч. 1), ст. 7021.

исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. При этом продолжительность военного сбора не может превышать 2 месяцев, а общая продолжительность военных сборов, к которым привлекается гражданин за время пребывания в запасе, не может превышать 12 месяцев. Периодичность призыва граждан на военные сборы не может быть чаще одного раза в три года.

Тема 14.2. Правовое регулирование защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации

§14.2.1. Понятие и содержание защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации как объекта государственного управления

В соответствии с Законом РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 25.06.2012г. №93-ФЗ) "О Государственной границе Российской Федерации"²⁸⁹ Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане. **Защита** Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на Государственной границе в пределах приграничной территории.

Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы, осуществляемой органами и войсками Федеральной пограничной службы Российской Федерации в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях и в порядке, определяемых

²⁸⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ", 29.04.1993, N 17, ст. 594; Собр. законодательства Рос. Федерации. 25.06.2012, N 26, ст. 3446.

федеральным законодательством. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Меры по охране Государственной границы рассматриваются в федеральном законодательстве как пограничные меры, которые входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Режим Государственной границы включает в себя правила: содержания Государственной границы; пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных; пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Режим Государственной границы устанавливается федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

§14.2.2. Органы управления защитой и охраной Государственной границы Российской Федерации и их компетенция

Осуществляющие защиту и охрану Государственной границы государственные органы интегрированы в Пограничную службу Российской Федерации, основы руководства и управления которой, общий ее состав, основные задачи и полномочия определяются Законом РФ «О Государственной границе» (ст.ст.28-44). Сейчас в структуре органов Федеральной службы безопасности России созданы и действуют управления (отделы, отряды ФСБ России по пограничной службе - пограничные органы).

Пограничная служба Российской Федерации - государственная военная организация, действующая в структуре ФСБ России, составляющая основу системы обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов.

Президент РФ осуществляет руководство деятельностью органов пограничной службы, действующих в системе ФСБ России, определяет основы пограничной политики России как целенаправленной деятельности государства по обеспечению и защите национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере.

Правительство РФ обеспечивает реализацию российской пограничной

политики, устанавливает правила и процедуры реализации норм федерального законодательства по вопросам защиты и охраны Государственной границы. Статья 37. Полномочия органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, общественных объединений Российской Федерации в сфере защиты Государственной границы

Органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица обязаны предоставлять в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы; оказывать помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполнять их законные предписания, а также создавать условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных органов и в иных формах.

§14.2.3. Меры административного принуждения и административной ответственности, применяемые пограничными органами и войсками

Пограничные органы и должностные лица пограничных войск могут применять административное задержание физических лиц, совершивших административные правонарушения, рассмотрение дел по которым в соответствии с п. 1 ст. 23.10 КоАП РФ отнесено к ведению пограничных органов. В соответствии со ст. 27.5 КоАП РФ административное задержание не должно превышать трех часов (осуществляют должностные лица войск и органов Пограничной службы РФ, указанные в-шт. 1 — 12 ч. 2 ст. 23.10 КоАП РФ, проходящие военную службу по контракту, и другие военнослужащие, проходящие военную службу по контракту на должностях офицеров, прапорщиков (мичманов), выявившие административные правонарушения при выполнении ими обязанностей в области защиты и охраны государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации); *на срок до сорока восьми часов* (осуществляют должностные лица, указанные в пп. 1—4, 6, 7, 9, 10 ч. 2 ст. 23.10 КоАП РФ, проходящие военную службу по контракту, заместители начальников пограничных отрядов, командиров соединений и воинских частей пограничного контроля, командиров морских соединений и частей, комендантов пограничных комендатур, командиров подразделений пограничного контроля, а также начальники отделений пограничного

контроля, оперативно-розыскных отделений).

Осуществлять процессуальные действия, предусмотренные ст. 27.7—27.10 КоАП РФ (личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов), вправе должностные лица, перечисленные в предыдущем абзаце.

Право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ч.1112 ст.7.2,7.11,8.16-8.20, 8.33, 8.35, ч. 2 ст.8.37 , 8.38, 18.1- 18.7, 18.14,, ч.2 ст. 19.4 КоАП РФ, возложено на должностных лиц, указанных в пп. 1 ст. 23.10 КоАП РФ, т. е. тех должностных лиц, которые наделены также правом рассматривать дела об административных правонарушениях определенных составов, перечисленных в ч. 1 этой статьи, от имени органов и войск пограничной службы. Дела об административных правонарушениях, предусмотренные ст.8.17-8-20, ч.2 ст.19.4 рассматривают должностные лица, указанные в пп. 1-8 ч.2 ст.23.10 КоАП РФ.

Контрольные вопросы

- 1.Что такое оборона государства?
2. Что входит в состав Вооруженных Сил Российской Федерации?
- 3.Из каких основных структур состоит система органов государственного руководства военной организацией государства и управления Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями
- 4.Что такое военный округ?
- 5.Какие лица не подлежат призыву на военную службу?
- 6.Назовите способы поступления на военную службу
- 7.В чем различие между охраной и защитой Государственной границы РФ?
8. Что такое режим Государственной границы?
9. Перечислите меры административного принуждения, применяемые органами пограничной службы.

Раздел 15. Государственное управление в сфере охраны общественного порядка, общественной безопасности и их защиты в интересах общества личности государства. Организация государственного управления в сфере юстиции.

В результате изучения темы 15 студент должен

знать основные положения, современное правовое обеспечение вопросов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности РФ; методы и основания применения административного принуждения, используемые органами внутренних дел и внутренними войсками при осуществлении охраны общественного порядка; административно-правовой статус сотрудников полиции, а также особенности службы в ОВД; механизм и способы обеспечения законности при осуществлении деятельности по охране общественного порядка и общественной безопасности. Основные положения и правовой статус Министерства юстиции и подведомственных ему органов;

уметь применять полученные знания в практической деятельности юриста по оказанию квалифицированной помощи гражданам в защите их прав и законных интересов при обращении по вопросам службы в ОВД и реализации конституционных прав на защиту от посягательств преступных элементов; в отношениях с органами государственной исполнительной власти, осуществляющими деятельность по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности.

владеть навыками самостоятельного изучения административного законодательства в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в сфере юстиции; самостоятельно вырабатывать практические навыки в применении и толкования законодательства, особенно связанного с толкованием норм, регулирующих деятельность органов внутренних дел и законодательства о внутренних войсках, а также умения ориентироваться в избранной профессиональной специализации.

Тема 15.1. Государственное управление в сфере охраны общественного порядка, общественной безопасности и их защиты в интересах общества личности государства.

§15.1.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности в общей системе государственного порядка

Конституционные термины и понятия «общественный порядок» (п. «е» ст.

114 Конституции РФ) и «общественная безопасность» (п. «б» ст. 72 Конституции РФ) не имеют единого конкретного легального определения. В научном же, доктринальном истолковании этих терминов и понятий отмечается два принципиальных момента: во-первых, различается понятие общественного порядка в широком социально-политическом смысле и в более узком, собственно административно-организационном этого слова; во-вторых, понятие общественного порядка неразрывно связывается с более широкими категориями установленного государственного порядка и порядка управления.

В широком социально-политическом смысле под общественным порядком можно понимать всю систему общественных отношений, фактически сложившуюся в обществе, на основе действующей в нем Конституции и другого законодательства в данный момент исторического развития, независимо от конкретных форм государственного устройства и политического режима (капитализм, социализм, тоталитаризм, демократия и т.д.). В таком аспекте общественный порядок государственно-организованного общества включает в себя последовательно следующие категории: государственный порядок, порядок управления и общественный порядок, рассматриваемые в узком административно-организационном смысле.

Государственный порядок включает в себя установленные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и другим федеральным законодательством правовые нормы и правила, регламентирующие, политические, экономические, правовые основы организации и деятельности государства: федеративное государственное территориальное устройство, организация избирательной системы, правила денежной эмиссии, защиты и обеспечение устойчивости рубля; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти; порядок установления и использования символов государства (герба, флага, гимна) и другие основы жизнедеятельности государственно-организованного общества.

Нормы и правила соблюдения государственного порядка устанавливаются только высшими федеральными органами государственной власти, действуют в общегосударственном масштабе, а обязанность соблюдать государственный порядок возлагается на все государственные органы любого иерархического уровня всех ветвей власти и их должностных лиц, а также на всех российских и иностранных физических и юридических лиц, действующих на территории нашего государства.

Органами защиты и охраны государственного порядка выступают Президент РФ, Федеральное Собрание, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Генеральный прокурор РФ. В случаях возникновения угроз национальной государственной безопасности от нарушений правил и норм государственного порядка к его защите по указанию Президента РФ могут привлекаться необходимые силы

и средства соответствующих спецслужб Российской Федерации.

Порядок управления, являясь продолжением государственного порядка и составной частью общественного порядка в широком смысле этого слова, включает в себя совокупность правил и правовых норм, регламентирующих деятельность только государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц во взаимоотношениях с различными звеньями государственного аппарата, а также с физическими и юридическими лицами в различных областях, отраслях и сферах реализации исполнительной власти (государственного управления). Сюда можно отнести, например, правила государственного учета и отчетности физических и юридических лиц о результатах своей деятельности, правила работы кадровых служб государственного аппарата, правила пользования печатями и штампами, правила досмотра ручной клади и багажа пассажиров авиофлота, многочисленные таможенные правила и т. п.

Защита и охрана порядка управления, установленного в различных областях, отраслях и сферах государственного управления, осуществляется силами и средствами действующих там многочисленных контрольных и надзорных органов различных министерств и ведомств. За административные правонарушения против порядка управления предусмотрена административная ответственность (ст. 19.1-19.33 КоАП РФ).

Общественный порядок в узком (юридическом, а не социально-политическом) значении и в собственном административно-организационном смысле представляет собой комплексную совокупность установленных государством правил (норм) жизни и деятельности (поведения) граждан за пределами сферы трудовой (служебной) деятельности: в общественных местах (улицы, площади, парки, общественный транспорт и все другие места массового пребывания людей), по месту жительства (дом, квартира, гостиница). Правила общественного порядка распространяются и на рабочие (служебные) помещения, в случае совершения там противоправных действий, не связанных с трудовой и служебной деятельностью, нарушающие общественный порядок (пьянство на работе, драки, личные оскорбления и т. д.). Основными органами защиты и охраны общественного порядка выступают многочисленные органы, подразделения и службы системы МВД России.

§15.1.2. Министерство внутренних дел РФ: компетенция, система, структура и основные направления деятельности

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции.²⁹⁰

²⁹⁰ См.: Указ Президента РФ от 01.03.2011 N 248 (ред. от 12.07.2012г. №983) "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" (вместе с "Положением о

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Центральный аппарат Министерства внутренних дел Российской Федерации включает в себя следующие структуры: Министр внутренних дел Российской Федерации, Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, Заместители Министра внутренних дел Российской Федерации, Статс-секретарь - заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, а также Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации - главнокомандующий внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации и Главное командование внутренних войск.

Кроме руководящего аппарата имеются различные департаменты и главные управления: Следственный департамент; Главное управление вневедомственной охраны; Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; Главное управление по противодействию экстремизму; Главное управление собственной безопасности; Главное управление на транспорте; Главное управление уголовного розыска; Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; Департамент государственной службы и кадров; Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций; Департамент информационных технологий, связи и защиты информации; Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению; Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий; Договорно-правовой департамент; Организационно-аналитический департамент; Национальное центральное бюро Интерпола; Контрольно-ревизионное управление; Оперативное управление; Организационно-штатное управление; Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации; Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации; Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий; Управление оперативно-розыскной информации; Управление по организации дознания.

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные учреждения, научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-

курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел. МВД России возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входит полиция, предназначенная для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности).²⁹¹ Перечень подразделений и служб полиции утверждается:

а) в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации - Президентом Российской Федерации;

б) в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации - Министром внутренних дел Российской Федерации.

Подразделения и службы полиции создаются, реорганизуются и ликвидируются: в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, территориальных органах Министерства на окружном и межрегиональном уровнях - Министром внутренних дел Российской Федерации, а в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном и районном уровнях - руководителями соответствующих территориальных органов Министерства на региональном уровне на основе типовых структур и в пределах нормативов штатной численности этих органов, утверждаемых Министром внутренних дел Российской Федерации.

В линейных отделах Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте - начальниками соответствующих управлений на транспорте Министерства по федеральным округам на основе типовых структур и в пределах нормативов штатной численности этих отделов, утверждаемых Министром внутренних дел Российской Федерации.

В территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на окружном и региональном уровнях утверждается должность заместителя начальника соответствующего территориального органа Министерства - начальника полиции.

Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях; охрана общественного

²⁹¹См.: Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012г. №88-ФЗ) "О полиции"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.02.2011, N 7, ст. 900; 25.06.2012, N 26, ст. 3441.

порядка; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за оборотом оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов по договорам; государственная защита участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов; оказание помощи гражданам, федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления, общественным объединениям, а также организациям независимо от формы собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав и законных интересов. По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Основным опорным и решающим звеном системы МВД России, от уровня организации работы которых зависит эффективность борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности являются территориальные органы внутренних дел²⁹².

Начальник территориального органа внутренних дел несет всю полноту ответственности за организацию работы служб и подразделений, состояние работы с кадрами, соблюдение дисциплины и законности личным составом, самостоятельно принимает решения об использовании всех сил и средств органа, сосредотачивая их основное внимание на охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел²⁹³.

§15.1.3. Организация полиции в Российской Федерации

Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации²⁹⁴. Принятый в феврале 2011 года Федеральный закон «О полиции», основными целями которого являются закрепление новой партнерской модели отношений

²⁹² См.: Указ Президента РФ от 01.03.2011 N 249 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.03.2011, N 10, ст. 1335.

²⁹³ См.: Указ Президента РФ от 01.03.2011 N 250 "Вопросы организации полиции" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.03.2011, N 10, ст. 1336.

²⁹⁴ См.: Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 25.06.2012г. №88-ФЗ) "О полиции" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.02.2011, N 7, ст. 900; 25.06.2012, N 26, ст. 3441.

между полицией и гражданами, освобождение полиции от несвойственных ей функций, от дублирования функций иных государственных органов, в то же время сохранил российские традиции правового регулирования полицейской деятельности, а также учел положения и нормы ряда

международных документов, а также практический опыт зарубежных полицейских организаций.²⁹⁵

В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей (далее - подразделения полиции). Полиция входит в систему Министерства внутренних дел РФ.

На полицию возлагаются обязанности по приему и регистрации (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Полиция обязана осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования.

В случае совершения преступления, административного правонарушения полиция обязана прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и

²⁹⁵ См., например, "Международный кодекс поведения государственных должностных лиц" (принят 12.12.1996 резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)//СПС «КонсультантПлюс»; «Всеобщие стандарты борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах», утвержденные на 71-й Генеральной ассамблее Интерпола 21-24 октября 2002 в Камеруне//СПСКонсультантПлюс».

общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия, а также оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует.

В обязанности полиции входит также выявление причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принятие в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявление лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проведение с ними индивидуальную профилактическую работу; участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участие в пропаганде правовых знаний.

Обеспечение безопасности граждан и общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах, а также совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, оказание в соответствии с законодательством Российской Федерации содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий также относится к полномочиям органов полиции.

Участвуя в ликвидации чрезвычайных ситуаций, полиция обязана принимать неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

В соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, на полицию возложено право возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно, а также исполнение в пределах своих полномочий решения суда (судьи), письменных поручений следователя, руководителя следственного органа, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, проведении оперативно-розыскных мероприятий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, о производстве иных процессуальных действий, оказывать содействие в их осуществлении.

В целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом полиция имеет право осуществлять оперативно-розыскную деятельность, пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции.

Органы полиции осуществляют розыск: лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; лиц, пропавших без вести; осуществлять розыск похищенного имущества; устанавливать имущество, подлежащее конфискации; оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок.

Полиция обязана принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан, а также участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.

Контрольно-надзорная деятельность полиции состоит:

в осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; регулированием дорожного движения; оформлением документов о дорожно-транспортном происшествии; осуществлении государственного учета основных показателей состояния безопасности дорожного движения; приема экзаменов на право управления автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдаче водительских удостоверений; регистрации в порядке, установленном законодательством Российской

Федерации, автомототранспортных средств и прицепов к ним и выдаче в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов;

в выдаче гражданам и организациям, при наличии оснований, лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия; лицензии на осуществление деятельности по торговле оружием и основными частями огнестрельного оружия и патронами к нему; лицензии на осуществление деятельности по экспонированию и (или) коллекционированию оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с территории Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение и использование или хранение и ношение отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового и служебного оружия, полученного во временное пользование в полиции; вести в соответствии с федеральным законом учет оружия и патронов к нему, а также последующем контроле за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

в выдаче при наличии оснований, лицензии на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности и на осуществление охранной деятельности; выдавать для подтверждения правового статуса частного детектива и правового статуса частного охранника удостоверения установленного образца; принимать квалификационные экзамены у частных охранников и лиц, претендующих на получение удостоверения частного охранника; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, а также контроль за деятельностью частных детективов и частных охранных организаций, а также участвовать в контроле за деятельностью образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку и повышение квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций, по соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации;

в охране на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты, подлежащие обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации; обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны; осуществлять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, если иной порядок не установлен

федеральным законом; обеспечивать во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, охрану дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации;

в контроле (надзоре) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

в проведении в соответствии с федеральным законом государственную дактилоскопическую регистрацию и государственную геномную регистрацию;

в проверке и принятии мер по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлении по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлении охраны помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

В своей деятельности подразделения полиции взаимодействуют с налоговыми органами, органами здравоохранения, оказывают содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных

(представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; информируют высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории. Также оказывают содействие судебным приставам в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, при осуществлении розыска гражданина - ответчика по гражданскому делу, а также должника, имущества должника или розыска ребенка по исполнительным документам.

Полиция Российской Федерации подразделяется по объектам полицейского обеспечения и обслуживания на территориальную и транспортную полицию.

Руководство территориальной милицией в субъектах РФ осуществляют министры внутренних дел республик, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел краев и областей, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Президентом РФ по представлению Министра внутренних дел РФ. При этом до внесения Президенту РФ представления по кандидатуре для назначения на должность министра внутренних дел, начальника управления (главного управления) внутренних дел субъекта Российской Федерации выясняется мнение высшего должностного лица соответствующего субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по предлагаемой кандидатуре.

Руководство по полицией в районах, городах и иных муниципальных образованиях осуществляют начальники отделений, отделов (управлений) внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности министрами внутренних дел, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов РФ в порядке, определяемом Министром внутренних дел РФ.

Руководство полицией на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах осуществляют начальники соответствующих органов внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности в порядке, определяемом Министром внутренних дел РФ.

Основными принципами деятельности полиции (Глава 2 Закона «О полиции») являются: соблюдение прав и свобод граждан; законность;

беспристрастность; открытость и публичность; обеспечение общественного доверия и поддержки граждан; взаимодействие и сотрудничество полиции с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Перечень обязанностей полиции содержится в главе 2 Закона «О полиции», где говорится, что данный перечень устанавливается только федеральным законом «О полиции» и не может быть расширен, кроме как внесением изменений в федеральный закон.

Административная деятельность полиции состоит в организации и практическом осуществлении ее службами и подразделениями задач по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности административно-правовыми средствами и в административных формах. При осуществлении административной деятельности органы и подразделения полиции и их сотрудники выступают как субъекты прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовыми нормами, вступают в административно-правовые отношения с физическими и юридическими лицами, государственными и муниципальными органами и их должностными лицами. Административная деятельность полиции включает в себя несколько ее разновидностей: служба по охране порядка в общественных местах, по обеспечению порядка при проведении различного рода массовых мероприятий, уличных шествий, коллективных протестных действий и т. д.; осуществление лицензионно-разрешительной системы, административного надзора за соблюдением гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета российских граждан, а также соблюдения иностранцами и лицами без гражданства установленных паспортно-визовых правил; контроль за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы и условно осужденными к лишению свободы, установленных для них ограничений; обеспечение безопасности пешеходов и правил движения транспорта по улицам и дорогам.

Вопросы *применения полицией отдельных мер государственного принуждения* отражены в главе 4 Закона «О полиции», где содержатся нормы, регламентирующие порядок применения полицией таких мер, как: задержание граждан: вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах. О пределен исчерпывающий перечень граждан, в отношении которых полиция может применять задержание, а также определены основания такого задержания. В соответствии с Декларацией о полиции, принятой в 1979г. Парламентской Ассамблеей Совета Европы²⁹⁶, и рекомендациями европейского Суда по правам человека

²⁹⁶ См.: Декларация о полиции (принята Резолюцией 690 (1979) на Парламентской

в Закон «О полиции» включены положения, согласно которым задержанные и находящиеся под стражей лица должны содержаться в специально отведенных помещениях, под охраной, в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоровью. В соответствии с Европейским кодексом полицейской этики²⁹⁷ и для усиления гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина предусматривается ведение реестра лиц, подвергнутых задержанию.

Кроме того в Законе установлены полномочия полиции по сбору и обработке данных о гражданах в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 25.07.2011г. №261-ФЗ) "О персональных данных".²⁹⁸

В главе 5. «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» Закона «О полиции», разработанной на основе Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной Ассамблеей ООН²⁹⁹, в которой определяются пределы, условия и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также особенности их применения. Установлены гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции, а также отражены вопросы проверки сотрудников полиции на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В принятом Федеральном законе «О полиции» определяются также правовое положение сотрудника полиции, устанавливается перечень ограничений и запретов, связанных со службой в полиции, перечисляются требования, предъявляемые к поведению сотрудников полиции.

Предусмотрены действующим законом не только гарантии правовой защиты сотрудников полиции (например, недопустимость вмешательства в деятельность сотрудника полиции и доверие к его показаниям), но и устанавливается презумпция законности деятельности сотрудника полиции и их государственная защита.

Наиболее многочисленным подразделением полиции является система Госавтоинспекции, во главе которой Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России. Главное управление выполняет функции федерального органа управления Государственной

Ассамблеи 08.05. 1979 г.// Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М.: Спарк, 1998.

²⁹⁷ См.: Европейский кодекс полицейской этики. Принят Комитетом министров Совета Европы 19.09.2001 г.// Европейский кодекс полицейской этики. / Сост.: СПб ОО "Гражданский контроль": Совет Европы. Общественная правозащитная организация "Гражданский контроль". - [СПб], 2003.

²⁹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451; 01.08.2011, N 31, ст. 4701.

²⁹⁹ См.: "Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка" (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)// Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 319 – 325.

инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, и иные функции в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, МВД России.

Правовыми основами деятельности **Государственной инспекции безопасности дорожного движения** (ГИБДД) являются многочисленные нормативно-правовые акты, среди которых, *федеральные законы*: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001г. № 195-ФЗ (в ред. от 28.07.2012 N 140-ФЗ),³⁰⁰; Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13.06.1996г. (в ред. от 16.10.2012г. N 172-ФЗ)³⁰¹; Федеральный закон "№ 59 от 02.05.2006г. (в ред. от 28.07.2012 N 131-ФЗ) "О безопасности дорожного движения"³⁰²; Федеральный закон"№ 59 от 02.05.2006 (в ред. от 27.07.2010г. N 227-ФЗ) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"³⁰³; Федеральный закон Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №130-ФЗ) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств"³⁰⁴; *Постановления Правительства РФ*: Постановление Правительства РФ от 23.10.1993г, № 1090 (в ред. от 19.07.2012г. N 727) "О Правилах дорожного движения" (вместе с "Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностями должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения")³⁰⁵; Постановление Правительства РФ № 263 от 07.05.2003г. (в ред. от 06.10.2011г.); "Об утверждении Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств"; Постановление Правительства РФ № 475 от 26.06.2008г. (в ред. от 30.12.2011г. N 1245) "Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством"³⁰⁶; Постановление Правительства РФ № 1396 от

³⁰⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 130; 07.2012, N 31, ст. 4329.

³⁰¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 17.06.1996, N 25, ст. 2954; 22.10.2012, N 43, ст. 5785

³⁰² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.12.1995. N 50, ст. 4873; 30.07.2012. N 31, ст. 4320.

³⁰³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 08.05.2006, N 19, ст. 2060; 02.08.2010, N 31, ст. 4196.

³⁰⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.05.2002, N 18, ст. 1720; 30.07.2012, N 31, ст. 4319.

³⁰⁵ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ, 22.11.1993, N 47, ст. 4531; Собр. законодательства Рос. Федерации, 23.07.2012, N 30, ст. 4289.

³⁰⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 19.05.2003, N 20, ст. 1897; 16.01.2012, N 3,

15.12.1999г. (в ред. от 14.02.2009г.) "Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», а также *ведомственные акты*: Приказ МВД РФ "№ 676 от 04.08.2008г."Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения); Приказ МВД РФ № 1240 от 07.12.2000г. (в ред. от 19.02.2007г. №167)"Об утверждении нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по техническому надзору" (вместе с "Наставлением по техническому надзору Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», "Порядком контроля за внесением изменений в конструкцию транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации"³⁰⁷, ; Приказ МВД РФ от 05.05.2012 N 403 "О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»³⁰⁸; Приказ МВД РФ № 185 от 02.03.2009г. (в ред. от 31.12.2009г.) "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения».³⁰⁹

Задачи, функции и полномочия, организационно-правовые формы и методы деятельности органов **Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД)** определены Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ.³¹⁰

§15.1.4. Организационно-правовой статус внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации

ст. 444.

³⁰⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 12.02.2001. N 7; 26.03. 2007 г. N 13.

³⁰⁸ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 03.09.2012. N 36.

³⁰⁹ См.: "Российская газета", N 122, 07.07.2009г.; N 24, 05.02.2010г.

³¹⁰ См.: Указ Президента РФ "О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения" (вместе с "Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации") № 711 от 15.06.1998 (в ред. от 27.10.2011),

Основу организационно-правового статуса внутренних войск МВД РФ составляют положения Федерального закона от 06.02.1997 г. № 27-ФЗ (в ред. от 05.04.2011 г. N 46-ФЗ) «О внутренних, войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»³¹¹, в десяти разделах которого закреплены полномочия федеральных и субъектов Российской Федерации органов государственной власти в сфере деятельности внутренних войск, особенности военной службы во внутренних войсках, задачи соединений и воинских частей внутренних войск и права военнослужащих внутренних войск, применение военнослужащими внутренних войск специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, определена система руководства внутренними войсками, порядок выполнения возложенных на них задач, гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих внутренних войск и членов их семей, регламентированы вопросы финансирования и материально-технического обеспечения внутренних войск, контроля и прокурорского надзора за их деятельностью. Внутренние войска МВД РФ входят в систему МВД России и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств. На внутренние войска возлагаются следующие задачи: участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным войскам Федеральной пограничной службы РФ в охране Государственной границы Российской Федерации. Иные задачи могут быть возложены на внутренние войска только федеральными законами.

Главное командование внутренних войск МВД РФ является структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ, предназначено для управления внутренними поисками при выполнении задач, возложенных на них законодательством, и состоит из командования внутренних войск, главного штаба внутренних войск, управлений, отделов, служб и иных структурных подразделений. Главное командование возглавляет главнокомандующий внутренними войсками, являющийся по должности заместителем Министра внутренних дел РФ, по представлению которого назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Структура и штатное расписание Главного командования утверждаются Министром внутренних дел РФ.

Выполнение задач, возложенных на внутренние войска, осуществляется: органами управления внутренними войсками; соединениями и воинскими частями оперативного назначения; специальными моторизованными соединениями и воинскими частями; соединениями и воинскими частями по охране важных государственных объектов и специальных грузов;

³¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.02.1997. N 6, ст. 711; 11.04. 2011. N 15, ст. 2019.

авиационными, морскими воинскими частями, военно-образовательными учреждениями; разведывательными воинскими частями (подразделениями), осуществляющими мероприятия разведывательного характера в районах выполнения задач, возложенных на внутренние войска; воинскими частями (подразделениями) специального назначения, на которые возлагаются задачи по участию в разоружении и ликвидации незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, пресечению массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, участие в пресечении актов терроризма, в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, а также здания органов государственной власти. Полномочиями по руководству и управлению внутренними войсками по действующему законодательству наделены многие органы и их должностные лица.

Президент РФ, осуществляя руководство внутренними войсками, утверждает структуру, состав внутренних войск до оперативно-территориального объединения включительно, штатную численность военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск; принимает решение о дислокации и передислокации внутренних войск, а также о привлечении внутренних войск для участия совместно с органами внутренних дел в обеспечении режима чрезвычайного положения; назначает на должность по представлению министра внутренних дел Российской Федерации главнокомандующего внутренними войсками и освобождает его от должности; утверждает положение о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, положение об оперативно-территориальном объединении внутренних войск и положение о военных советах; определяет общее количество российских граждан, подлежащих призыву на военную службу и военные сборы во внутренние войска; утверждает Устав внутренних войск Министерства внутренних дел РФ; присваивает высшие воинские звания верховному высшему командному составу внутренних войск и осуществляет ряд других функций и полномочий в сфере деятельности внутренних войск и по руководству ими (статья 9 Федерального закона «О внутренних войсках МВД РФ»).

Федеральное Собрание РФ осуществляет законодательное регулирование деятельности внутренних войск, а также устанавливает гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих внутренних войск, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и гражданского персонала.(ст. 10 вышеуказанного закона).

Правительство РФ принимает меры по бюджетному финансированию деятельности внутренних войск и обеспечивает выделение необходимых материально-технических ресурсов; утверждает перечень видов оружия и боеприпасов, боевой и специальной техники, специальных средств, состоящих на вооружении внутренних войск, правила их применения и обеспечивает оснащение ими внутренних войск; утверждает правила и нормы определения численности внутренних войск, выполняющих задачи по

охране важных государственных объектов и специальных грузов, и осуществляет ряд других функций и полномочий (ст. 11 Федерального закона «О внутренних войсках МВД РФ»).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере деятельности внутренних войск обеспечивают соблюдение действующего законодательства, создают внутренним войскам необходимые условия для их деятельности, участвуют в рассмотрении предложений о дислокации соединений и воинских частей внутренних войск на территориях субъектов Российской Федерации; содействуют призыву граждан на военную службу во внутренние войска в соответствии с федеральным законом о воинской обязанности и военной службе; привлекают в случаях, не терпящих отлагательства, личный состав специальных моторизованных соединений и воинских частей внутренних войск по месту их постоянной дислокации для ликвидации последствий аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, эпидемий и эпизоотий (далее - чрезвычайные ситуации) с немедленным уведомлением об этом министра внутренних дел Российской Федерации.(ст.12 Федерального закона «О внутренних войсках МВД РФ»).

Министр внутренних дел РФ осуществляет непосредственное руководство внутренними войсками и несет ответственность за правомерность возложенных на них задач, а его заместитель по должности - главнокомандующий внутренними войсками - осуществляет непосредственное повседневное управление ими через командующих округами внутренних войск. Округа внутренних войск являются оперативно-территориальными объединениями внутренних войск. Командующий войсками округа внутренних войск является прямым начальником для всего личного состава соединений и воинских частей, входящих в состав округа. Командующий войсками округа внутренних войск организует свою работу в тесном взаимодействии с министрами внутренних дел, начальниками главных управлений (управлений) внутренних дел на территории округа.

§15.1.5. Особенности службы в полиции и органах внутренних дел, административные полномочия сотрудников милиции и военнослужащих внутренних войск Российской Федерации

Служба в органах внутренних дел и в полиции - особый вид государственной службы, отличающийся рядом специфических особенностей, которые получили отражение и юридическое закрепление в специальном Постановлении ВС РФ от 23 декабря 1992 г. N 4202-I "Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации".

Федерации" (в ред. от 21.11. 2011 г. N 329-ФЗ).³¹² Можно выделить четыре основные характерные особенности этой разновидности государственной службы: особенности в поступлении на службу и увольнении со службы, особенности в прохождении службы, наличие социально-экономических и правовых льгот и гарантий, предоставление сотрудникам милиции и военнослужащим внутренних войск определенных административных полномочий в процессе осуществления их служебной деятельности.

Особенности в поступлении на службу и увольнении со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации проявляются прежде всего в условиях приема на службу в органы внутренних дел и предъявляемых при этом повышенных требованиях.

На службу в органы внутренних дел принимаются в добровольном порядке граждане Российской Федерации не моложе 18 и не старше 40 лет (на службу в полицию - не старше 35 лет) независимо от национальности, пола, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, способные по своим деловым, личным и нравственным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности. В учебные заведения Министерства внутренних дел Российской Федерации могут приниматься лица, не достигшие 18 лет, имеющие среднее образование. При приеме граждан на службу в органы внутренних дел проводятся их психофизиологическое исследование, тестирование в отношении наличия алкогольной, наркотической и иной токсической зависимости, оформляется личное поручительство за них сотрудниками органов внутренних дел (ст.8 Положения). При этом российский гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, если он имел или имеет судимость.

Согласно статье 29 Федерального закона «О полиции» на сотрудников полиции возлагаются ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в полиции, а также ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности. Такие ограничения, запреты и обязанности, а также сотрудники полиции, на которых они не распространяются, в каждом отдельном случае определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Особенности прохождения службы в органах внутренних дел заключаются в том, что их сотрудники принимают присягу, им присваиваются

³¹² См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ.14.01.1993.N 2, ст. 70; Собр. законодательства Рос. Федерации.28 .11.2011. N 48 ст. 6730.

специальные звания по всем должностям рядового и начальствующего состава, а главная особенность - в повышенных требованиях к профессиональной подготовке и дисциплине всех сотрудников органов внутренних дел. В необходимых случаях сотрудники органов внутренних дел могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленного времени, а также в ночное время, в выходные и праздничные дни.

В целях определения служебного соответствия сотрудника органов внутренних дел предъявляемым требованиям проводится аттестация(ст.17 Положения).

Сотрудник, заключивший контракт о службе в органах внутренних дел на определенный срок, проходит аттестацию при его продлении, а сотрудник, заключивший контракт на неопределенный срок, - каждые пять лет службы.

Сотрудники органов внутренних дел аттестуются также при представлении к назначению на вышестоящую должность, при перемещении на нижестоящую должность или в другую службу (подразделение) органов внутренних дел.

Правовые и социально-экономические гарантии и льготы для сотрудников также являются особенностью службы в органах внутренних дел по сравнению с гражданскими государственными служащими. При исполнении служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел находится под защитой государства. Никто, кроме органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в его деятельность. Отмена или изменение решения, принятого сотрудником органов внутренних дел при осуществлении служебных обязанностей, сами по себе не влекут его ответственности, если они не явились результатом преднамеренного нарушения закона. За образцовое же исполнение обязанностей и достигнутые высокие результаты в службе для сотрудников органов внутренних дел предусматриваются различные виды поощрений.

За образцовое выполнение служебного долга сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел не менее десяти лет, могут быть награждены почетным знаком "Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации".

За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, другие особые заслуги сотрудники органов внутренних дел могут быть представлены к награждению государственными наградами Российской Федерации, в том числе и такие специфические, как награждение нагрудным знаком, именным оружием, досрочное присвоение очередного специального звания, которые не применяются в системе государственной гражданской службы.

Для стимулирования добросовестного и активного отношения сотрудников органов внутренних дел к выполнению своих обязанностей в долгосрочном плане Положение о службе в органах внутренних дел предусматривает применение различные меры: дополнительные отпуска, государственное личное и дополнительное социальное страхование, право на

бесплатное медицинское обслуживание (в том числе обеспечение лекарствами) в медицинских учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сотрудники органов внутренних дел в звании полковника полиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции и выше, а также уволенные со службы в этом звании имеют право на дополнительную жилую площадь или дополнительную комнату. Таким правом обладают также сотрудники органов внутренних дел, имеющие ученые степени или ученые звания.

Административные полномочия сотрудников милиции и военнослужащих внутренних войск в процессе осуществления служебной деятельности регламентируются Федеральным законом «О полиции» (ст. 14—21), Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ст. 24—30) и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 23.3 КоАП РФ). На основе и в соответствии с этим и иным федеральным законодательством в целях выполнения своих задач и обязанностей, возложенных законом на полицию и внутренние войска, их сотрудники имеют право на применение необходимых административно-предупредительных и контрольно-предупредительных мер (проверка у граждан документов, удостоверяющих их личность; временное запрещение или ограничение движения транспорта на определенных участках, использование транспортных средств организаций и граждан для проезда к месту чрезвычайных обстоятельств, различного рода осмотры, досмотры, блокирования и оцепление зданий, сооружений, отдельных участков местности и другие меры), участие в реализации административно-восстановительных мер (например, при сносе самовольно возведенных строений, при административном выселении лиц, самоуправно занявших жилые помещения), применение мер административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также применение мер административных наказаний к лицам, виновным в совершении административных правонарушений.

Сотрудники полиции и военнослужащие внутренних войск имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на них обязанностей.

Применять имеющиеся на вооружении полиции и внутренних войск специальные средства (резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, светозвуковые средства отвлекающего воздействия, средства разрушения преград, принудительной остановки транспорта, водометы и бронемашины, специальные окрашивающие средства, электрошоковые устройства) они могут в следующих случаях: для отражения нападения на граждан и сотрудников органов внутренних дел, для пресечения оказываемого им сопротивления; для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление; для

доставления задерживаемых лиц в полицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе или оказывают противодействие сотруднику полиции; для освобождения насильственно удерживаемых лиц; захвата зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков; для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи и организаций; для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции остановиться; для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления. Перечень специальных средств, состоящих на вооружении полиции и внутренних войск, а также правила их применения устанавливаются Правительством РФ. Сотрудники органов внутренних дел имеют право применять табельное огнестрельное оружие лично или в составе подразделения в установленных законом случаях.

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: 1) доставление; 2) административное задержание; 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; 4) изъятие вещей и документов; 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения; 7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей; 9) привод (см. главу 27, ст. 27.1—27.15 КоАП РФ).

Согласно ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ Министерство внутренних дел РФ установило Перечень должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации и военнослужащих внутренних войск МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и административному задержанию, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях:

Министр внутренних дел Российской Федерации; первый заместитель, статс-секретарь - заместитель Министра, заместители Министра внутренних дел Российской Федерации; начальник департамента; первый заместитель (заместители) начальника департамента; начальник главного управления; первый заместитель (заместители) начальника главного управления; начальник управления; первый заместитель (заместители) начальника управления; помощник Министра; главный инспектор; должностные лица, имеющие специальные звания сотрудников полиции,

составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Начальник главного управления (управления); заместитель начальника главного управления (управления) - начальник полиции; должностные лица, имеющие специальные звания сотрудников полиции,

составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25

Министр внутренних дел по республике, начальник главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации; заместитель министра - начальник полиции; заместитель начальника главного управления (управления) - начальник полиции; заместители начальника полиции; оперуполномоченный (начальник, заместители начальника, старший оперуполномоченный по особо важным делам, оперуполномоченный по особо важным делам, старший оперуполномоченный, оперуполномоченный оперативных подразделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность),

составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы, части 1 и 2 статьи 8.37, статья 13.14, части 2 и 3 статьи 14.1, статья 14.2, часть 1 статьи 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), статья 14.10, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), статьи 17.10, 17.12, 19.1 - 19.3, часть 1 статьи 19.4, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.11, 19.14, 19.20, 19.23, 20.1, 20.3, 20.5, 20.8 - 20.17, 20.20, 20.21, 20.23, 20.24, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений организации охраны общественного порядка на улицах и при проведении массовых мероприятий; отрядов мобильных особого назначения,

статьи 8.42, 10.5.1, части 1 – 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 12.1, 12.2, 12.3, 12.6, 12.7, 12.10 - 12.20, 12.25, 12.29, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.24, 20.1 - 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29.

Начальник подразделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; заместитель начальника подразделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; начальник

отделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; старший участковый уполномоченный полиции, участковый уполномоченный полиции,

составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Начальник отделения по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних; старший инспектор по делам несовершеннолетних, инспектор по делам несовершеннолетних,

статьи 5.35 - 5.37, 6.8 - 6.12, 7.17, 7.27, 11.17, 13.24, 14.2, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), часть 2.1 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 18.8, 18.9, часть 1 статьи 19.3, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.15 - 19.17, 20.1, 20.3, 20.20 - 20.22, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений по организации применения административного законодательства,

составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Начальник дежурной части; заместитель начальника дежурной части; начальник дежурной смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный,

составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений организации дознания, составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица управлений (отделов, отделений) ГИБДД,

статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица межрайонных подразделений ГИБДД: регистрационно-экзаменационных, государственного технического осмотра автотранспортных средств,

статьи 8.22, 8.23, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, часть 2 статьи 14.4.1, статья 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), статьи 14.37, 17.7, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статья 19.6, статья 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя

более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), статья 19.33, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица строевых подразделений ДПС ГИБДД, статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД,

статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений вневедомственной охраны,

статья 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), статьи 7.13, 7.17, 7.19, статья 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), статья 7.27, части 1 и 3 - 5 статьи 8.13, статьи 13.24, 18.8, 19.2, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.23, 20.1, 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25.

Начальник управления (отдела); заместитель начальника управления (отдела) - начальник полиции; заместители начальника полиции; начальник, заместитель начальника отдела (отделения) полиции; начальник пункта полиции; оперуполномоченный, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений охраны общественного порядка, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

статьи 8.42, 10.5.1, части 1 – 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 12.1, 12.2, 12.3, 12.6, 12.7, 12.10 - 12.20, 12.25, 12.29, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.24, 20.1 - 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29.

Начальник подразделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; заместитель начальника подразделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; начальник отделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; старший участковый уполномоченный полиции; участковый уполномоченный полиции, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", составы административных правонарушений, перечисленные в *части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Начальник отделения по делам несовершеннолетних; старший инспектор по делам несовершеннолетних; инспектор по делам несовершеннолетних, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

статьи 5.35 - 5.37, 6.8 - 6.12, 7.17, 7.27, 11.17, 13.24, 14.2, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), часть 2.1 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 18.8, 18.9, часть 1 статьи 19.3, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.15 - 19.17, 20.1, 20.3, 20.20 - 20.22, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

части 1 и 2 статьи 8.37, статья 13.14, части 2 и 3 статьи 14.1, статья 14.2, часть 1 статьи 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), статья 14.10, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), статьи 17.10, 17.12, 19.1 - 19.3, часть 1 статьи 19.4, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.11, 19.14, 19.20, 19.23, 20.1, 20.3, 20.5, 20.8 - 20.17, 20.20, 20.21, 20.23, 20.24, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица отделов (отделений) ГИБДД, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо

важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица строевых подразделений ДПС ГИБДД, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений ГИБДД: регистрационно-экзаменационных, государственного технического осмотра автотранспортных средств, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

статьи 8.22, 8.23, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, часть 2 статьи 14.4.1, статья 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), статьи 14.37, 17.7, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статья 19.6, статья 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9,

часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица строевых подразделений ППСП, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", *статьи 8.42, 10.5.1, части 1 – 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.24, 20.1 - 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29.*

Должностные лица строевых подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", *части 1 и 2 статьи 19.3, статьи 19.12, 20.17, часть 2 статьи 20.25.*

Начальник (заместители начальника); помощник начальника изолятора - дежурный; дежурный; начальник спецчасти; командир взвода, заместитель командира взвода изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур" *,статьи 19.12, 20.17.*

Должностные лица подразделений по исполнению административного законодательства, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Должностные лица подразделений вневедомственной охраны, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур",

статья 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), статьи 7.13, 7.17, 7.19, статья 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), статья 7.27, части 1 и 3 - 5 статьи 8.13, статьи 13.24, 18.8, 19.2, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.23, 20.1, 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений дознания, в том числе, отделов МВД по

закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Начальник дежурной части; заместитель начальника дежурной части; начальник дежурной смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный; помощник оперативного дежурного; дежурный, в том числе, отделов МВД по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управление МВД на комплексе "Байконур", *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Начальник линейного управления; начальник линейного отдела; заместитель начальника линейного управления - начальник полиции; заместитель начальника линейного отдела - начальник полиции; заместители начальника полиции; начальник (заместитель начальника) линейного отдела (отделения) полиции; начальник линейного пункта полиции; оперуполномоченный на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Должностные лица подразделений охраны общественного порядка на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

статьи 8.42, 10.5.1, части 1 – 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.24, 20.1 - 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29.

Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

статьи 5.35 - 5.37, 6.8 - 6.12, 7.17, 7.27, 11.17, 13.24, 14.2, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), часть 2.1 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 18.8, 18.9, часть 1 статьи 19.3, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.15 - 19.17, 20.1, 20.3, 20.20 - 20.22, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений лицензионно-разрешительной работы на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

части 1 и 2 статьи 8.37, статья 13.14, части 2 и 3 статьи 14.1, статья 14.2, часть 1 статьи 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), статья 14.10, статья 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), статьи 17.10, 17.12, 19.1 - 19.3, часть 1 статьи 19.4, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.11, 19.14, 19.20, 19.23, 20.1, 20.3, 20.5, 20.8 - 20.17, 20.20, 20.21, 20.23, 20.24, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений по досмотру на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

статьи 6.8, 6.9, 6.13, 6.15, 6.16, статья 10.2 (при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий), статья 10.3 (при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий), часть 2 статьи 11.1, часть 4 статьи 11.3, часть 7 статьи 11.5, статьи 11.14, 17.10 - 17.12, 18.2 - 18.4, 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14, часть 1 статьи 19.3, статьи 19.14 - 19.16, 19.23, 20.1, 20.3, 20.5, 20.8, 20.9, 20.11, 20.12, 20.20, 20.21, часть 2 статьи 20.23, статья 20.29.

Должностные лица подразделений по исполнению административного законодательства на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Должностные лица строевых подразделений ППСП на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

статьи 8.42, 10.5.1, части 1 – 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, статьи 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.24, 20.1 - 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29.

Начальник (заместители начальника); помощник начальника изолятора - дежурный; дежурный; начальник спецчасти; командир взвода, заместитель командира взвода изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

статьи 19.12, 20.17.

Должностные лица строевых подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых на железнодорожном, водном и воздушном транспорте,

части 1 и 2 статьи 19.3, статьи 19.12, 20.17, часть 2 статьи 20.25.

Должностные лица подразделений дознания на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Начальник дежурной части; начальник дежурной смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный; помощник оперативного дежурного; дежурный на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, *составы административных правонарушений, перечисленные в части 1 статьи 23.3 и пункте 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса, часть 1 статьи 20.25.*

Должностные лица строевых подразделений Центров специального назначения обеспечения безопасности дорожного движения (БДД) МВД

России,

статьи 5.43, 8.22, 8.23, 11.22, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 14.37, 14.38, 17.7, 17.9, часть 1 статьи 19.3, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.13, 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица регистрационно-экзаменационных подразделений, подразделений государственного технического осмотра автотранспортных средств ЦСН обеспечения безопасности дорожного движения (БДД) МВД России,

статьи 8.22, 8.23, 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 12.1 - 12.24, части 1, 2 статьи 12.25, статьи 12.26 - 12.34, 12.36.1, 12.37, часть 2 статьи 14.4.1, статья 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), статьи 14.37, 17.7, часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1, часть 1 статьи 19.5, статья 19.6, статья 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), часть 1 статьи 20.25

Должностные лица подразделений ЦСН вневедомственной охраны (ВО) МВД России,

статья 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), статьи 7.13, 7.17, 7.19, статья 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), статья 7.27, части 1 и 3 - 5 статьи 8.13, статьи 13.24, 18.8, 19.2, часть 1 статьи 19.3, статьи 19.15 - 19.17, 19.23, 20.1, 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25.

Должностные лица структурных подразделений ЦСН сил оперативного реагирования и авиации (СР) МВД России,

статьи 8.42, 10.5.1, части 1 - 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, 11.17, 12.1, 12.2, 12.3, 12.6, 12.7, 12.10 - 12.20, 12.25, 12.29, 13.24, части 2.1, 3 статьи 14.16, 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, 19.3, 19.6, 19.7, 19.15 - 19.17, 19.24, 20.1 - 20.3, часть 8 статьи 20.4, статьи 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17, 20.18, 20.19 - 20.22, часть 1 статьи 20.25, статья 20.29.

предусмотренных статьями 8.22, 8.23, 10.4, 10.5, частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частями 1, 2 и 3 статьи 11.17, статьями 11.23, 12.1, частями 1 - 3 статьи 12.2, частями 1, 2, 3 статьи 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), частью 3 статьи 12.4 (за исключением случаев незаконного нанесения цветографической схемы легкового

такси), частями 1, 2 и 3.1 статьи 12.5, статьей 12.6, частями 1 и 3 статьи 12.7, статьей 12.9, частями 1 и 2 статьи 12.10, статьями 12.11 - 12.14, частями 1 - 3, частью 4 (в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи) статьи 12.15, статьями 12.16 - 12.24, частями 1 и 2 статьи 12.25, частью 1 статьи 12.27, статьями 12.28 - 12.31, 12.31.1 (за исключением легковых такси), 12.32 - 12.34, 12.36.1, 12.37, 13.24, частью 2 статьи 14.4.1, частями 2.1 и 3 статьи 14.16, статьями 14.26, 19.2, 19.15, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), статьями 19.24, 20.1, частями 1, 3 - 5 статьи 20.8, статьями 20.10 - 20.12, 20.14, 20.16, 20.17, частями 1 - 3 статьи 20.20, статьей 20.21, частью 1 статьи 20.23, статьей 20.24 (в отношении руководителей частных охранных организаций (объединений, ассоциаций)).

Тема 15.2. Организация государственного управления в сфере юстиции в Российской Федерации

§15.2.1. Общая социально-правовая характеристика сферы юстиции как объекта государственного управления

Традиционно к сфере юстиции относится государственная деятельность судов по осуществлению правосудия, организационное обеспечение судебной деятельности (кадры, финансирование, материально-техническое оснащение, делопроизводство, судебная статистика и т. д.), а также сопровождающие правосудие и способствующие ему другие виды юридической деятельности - адвокатуры, судебно-экспертных учреждений, органов записи актов гражданского состояния (ЗАГС), нотариата и некоторых других органов и учреждений, осуществляющих аналогичные функции.

Современное, более широкое понимание термина и понятия «сфера юстиции», вытекающее из конституционного принципа построения в Российской Федерации правового государства наряду с вышеперечисленными видами деятельности, включает в себя ряд основных направлений реализации правовой политики государства через систему органов и учреждений юстиции, действующих в сфере государственной исполнительной власти, которые определяются как: участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности; государственная регистрация ведомственных нормативных актов; государственная регистрация актов гражданского состояния; регулирование сферы правового обслуживания; обеспечение судебной деятельности; контроль за исполнением

законодательства; правовая информатизация; руководство системой органов и учреждений юстиции; развитие судебно-экспертных, научных и образовательных учреждений юстиции.

Особое и определяющее место в сфере юстиции занимает судебная власть, осуществляемая судами и судьями посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 08.06.2012г. №1-ФКЗ) "О судебной системе Российской Федерации".³¹³ Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды (Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей компетенции - от Верховного Суда РФ до районного суда, а также военные и специализированные суды. Высший Арбитражный Суд РФ с федеральными арбитражными судами округов и арбитражными судами субъектов РФ) и суды субъектов Российской Федерации - конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ. При этом вся судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации образуют судейское сообщество, членами которого являются все судьи федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации. Для выражения интересов судей как носителей судебной власти формируются и действуют органы судейского сообщества. На основании Федерального закона от 14.03.2002 N 30-ФЗ (ред. от 02.10.2012г. №165-ФЗ) "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации"³¹⁴ органами судейского сообщества являются: Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов Российской Федерации; Совет судей Российской Федерации; советы судей субъектов Российской Федерации; общие собрания судей судов; Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации; квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации; Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи; экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Деятельность органов судейского сообщества регулируется актами (регламентами, положениями), принимаемыми этими органами.

В Верховном Суде Российской Федерации формируются общее собрание судей Верховного Суда Российской Федерации и Совет судей Верховного Суда Российской Федерации, полномочия, порядок формирования и деятельности которых регулируются положением, принимаемым общим

³¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.01.1997, N 1, ст. 1; 11.06.2012, N 24, ст. 3064.

³¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.03.2002, N 11, ст. 1022; 08.10.2012, N 41, ст. 5530.

собранием судей Верховного Суда Российской Федерации. Организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции, т. е. мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия (т. е. функции государственного судебного управления), возложено на **Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации**, который согласно Федеральному закону от 08.01.1998 N 7-ФЗ (ред. от 18.07.2011г. №240-ФЗ) "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации"³¹⁵ (далее - Судебный департамент) 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 (далее также - федеральные суды), органов судейского сообщества, финансирование мировых судей и формирование единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей. Обеспечение деятельности Верховного Суда Российской Федерации осуществляется аппаратом этого суда.

Судебный департамент, а также управления (отделы) Судебного департамента в субъектах Российской Федерации и создаваемые им органы учреждения образуют систему Судебного департамента. Структура Судебного департамента включает в себя: главное управление организационно-правового обеспечения деятельности судов; главное управление обеспечения деятельности военных судов; главное финансово-экономическое управление; управление государственной службы и кадрового обеспечения; контрольно-ревизионное управление; управление делами; управление капитального строительства, эксплуатации зданий и сооружений; отдел учебных и образовательных учреждений; отдел международно-правового сотрудничества.

Судебный департамент организационно обеспечивает деятельность верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, военных и специализированных судов, органов и учреждений Судебного департамента, а также Всероссийского съезда судей и образуемых им органов судейского сообщества; управляет органами и учреждениями Судебного департамента; определяет потребность судов в кадрах, обеспечивает работу по отбору и подготовке кандидатов на должности судей, взаимодействует с образовательными учреждениями, осуществляющими подготовку и повышение квалификации судей и работников аппаратов судов; разрабатывает научно-обоснованные нормативы нагрузки судей и работников аппаратов судов; ведет статистический и персональный учет судей и работников аппаратов судов, а также работников органов и учреждений Судебного департамента; ведет

³¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 12.01.1998, N 2, ст. 223; 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4588.

судебную статистику, организует делопроизводство и работу архивов судов, взаимодействует с органами юстиции при составлении сводного статистического отчета; принимает меры по материально-техническому и иному обеспечению деятельности органов и учреждений Судебного департамента, организует проведение научных исследований в области судебной деятельности и финансирует их; принимает во взаимодействии с судами, органами судейского сообщества и правоохранительными органами меры по обеспечению независимости, неприкосновенности и безопасности судей, а также безопасности членов их семей; организует материальное и социальное обеспечение судей, в том числе пребывающих в отставке, и работников аппаратов судов; взаимодействует с адвокатурой, правоохранительными и другими государственными органами по вопросам надлежащего обеспечения деятельности судов и ряд других функциональных полномочий, перечисленных в ст. 6 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации». Судебный департамент возглавляет Генеральный директор Судебного департамента, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Председателем Верховного Суда РФ с согласия Совета судей Российской Федерации. Материальное и социальное обеспечение ему предоставляется на условиях, установленных для федерального министра. Работники аппарата Судебного департамента и работники органов и учреждений Судебного департамента являются государственными служащими, им присваиваются классные чины и другие специальные звания в соответствии с федеральным законодательством.

Органами Судебного департамента в субъектах Российской Федерации являются управления (отделы) Судебного департамента, которые подчиняются Генеральному директору Судебного департамента и подотчетны совету судей субъекта Российской Федерации. Управление (отдел) Судебного департамента осуществляет организационное обеспечение деятельности районных судов, органов судейского сообщества субъекта Российской Федерации, а также финансирование мировых судей.

Управление (отдел) Судебного департамента осуществляет подбор кандидатов на должности судей в соответствии с требованиями Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 10.07.2012г. №114-ФЗ) "О статусе судей в Российской Федерации"³¹⁶; организует и обеспечивает работу экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи; ведет судебную статистику, организует делопроизводство и работу архивов судов; осуществляет финансирование районных судов и квалификационной коллегии судей в субъекте РФ, контролирует расходование ими бюджетных средств, проводит ревизии их финансово-хозяйственной деятельности; обеспечивает районные суды программно-аппаратными средствами, необходимыми для ведения судопроизводства и

³¹⁶ См.: Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, N 30, ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.07.2012, N 29, ст. 3994.

делопроизводства, материально-техническими, транспортными средствами, организует строительство, ремонт и технической оснащение зданий и помещений районных судов; принимает во взаимодействии с судами, органами судейского сообщества и правоохранительными органами меры по обеспечению независимости, неприкосновенности и безопасности судей и членов их семей; организует материальное и социальное обеспечение судей районных судов, в том числе пребывающих в отставке, и работников аппаратов районных судов и некоторые другие функциональные полномочия.

Управление (отдел) Судебного департамента возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности Генеральным директором Судебного департамента по согласованию с председателем верховного суда республики, краевого, областного суда, советом судей субъекта Российской Федерации, а также с органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом этого субъекта Российской Федерации.

Деятельность верховного суда республики, краевого, областного, районного суда организационно обеспечивает администратор соответствующего суда, который назначается на должность и освобождается от должности начальником главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов по представлению председателя соответствующего суда, а администратор районного суда - начальником управления (отдела) Судебного департамента по представлению председателя районного суда.

Администратор суда принимает меры по организационному обеспечению деятельности суда, подготовке и проведению судебных заседаний; принимает меры по обеспечению надлежащих материальных и бытовых условий для судей и работников аппарата суда; осуществляет информационно-правовое обеспечение деятельности суда, организует ведение судебной статистики, делопроизводства, работу архива и некоторые другие организационно-функциональные полномочия.

Кроме судебной деятельности, к сфере юстиции в традиционном понимании этого термина и понятия относятся также адвокатская и нотариальная деятельность, организационное руководство которыми со стороны государства имеет свои специфические особенности.

В соответствии с Федеральным законом от 31.05.2002 N 63-ФЗ (ред. от 21.11.2011г. №326-ФЗ) "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"³¹⁷ **адвокатской деятельностью** является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическим и юридическим лицам (доверители) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. Адвокатская деятельность не является

³¹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 10.06.2002, N 23, ст. 2102; 28.11.2011, N 48, ст. 6727.

предпринимательской и не является адвокатской деятельностью юридическая помощь, оказываемая: работниками юридических служб организаций, а также работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления; участниками и работниками организаций, оказывающих юридические услуги, а также индивидуальными предпринимателями; нотариусами, патентными поверенными, за исключением случаев, когда в качестве патентного поверенного выступает адвокат, либо другими лицами, которые законом специально уполномочены на ведение своей профессиональной деятельности. **Адвокатом** является лицо, получившее в установленном законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым советником по правовым вопросам.

Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов. Закон предусматривает различные формы организации адвокатской деятельности и адвокатуры. Формами адвокатских образований являются: адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация. При этом адвокат вправе самостоятельно избирать форму адвокатского образования и место осуществления адвокатской деятельности. Он лишь обязан в установленном законом порядке уведомить совет адвокатской палаты об избранной форме адвокатского образования и месте осуществления адвокатской деятельности.

Органами внутрикорпоративного самоуправления профессиональным сообществом адвокатов выступают: адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, собрания (конференции) адвокатов, советы адвокатских палат, ревизионные комиссии адвокатских палат, квалификационные комиссии, Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, Всероссийский съезд адвокатов, Совет Федеральной палаты адвокатов.

Адвокатская палата субъекта Российской Федерации является некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатов одного субъекта РФ. Адвокатская палата не вправе осуществлять адвокатскую деятельность от своего имени, а также заниматься предпринимательской деятельностью. Образуется адвокатская палата учредительным собранием (конференцией) адвокатов и подлежит государственной регистрации, осуществляемой на основании решения учредительного собрания (конференции) адвокатов и в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной регистрации юридических лиц. На территории субъекта Российской Федерации может быть образована только одна адвокатская палата, которая не вправе образовывать свои структурные подразделения, филиалы и представительства на территориях других субъектов РФ. Образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат не допускается.

Высшим органом адвокатской палаты субъекта Российской Федерации

является собрание адвокатов. Если численность адвокатской палаты превышает 300 человек, высшим органом адвокатской палаты является конференция адвокатов. Собрание (конференция) адвокатов созывается не реже одного раза в год и считается правомочным, если в его работе принимают участие не менее двух третей членов адвокатской палаты (делегатов конференции).

Совет адвокатской палаты является коллегиальным исполнительным органом адвокатской палаты, избирается собранием (конференцией) адвокатов тайным голосованием в количестве не более 15 человек из состава членов адвокатской палаты. Собрание (конференция) адвокатов обновляет состав совета один раз в два года не менее чем на одну треть. Совет адвокатской палаты избирает из своего состава президента адвокатской палаты сроком на четыре года и по его представлению одного или нескольких вице-президентов сроком на два года, определяет полномочия президента и вице-президентов; определяет нормы представительства на конференцию; принимает решения о создании по представлению органов государственной власти субъекта Российской Федерации юридических консультаций; направляет адвокатов для работы в юридических консультациях в соответствии с порядком, определенным собранием (конференцией) адвокатов; финансирует деятельность юридических консультаций и работающих в них адвокатов в соответствии со сметой, утвержденной собранием (конференцией) адвокатов; определяет порядок выплаты вознаграждения за счет средств адвокатской палаты адвокатам, оказывающим юридическую помощь российским гражданам бесплатно; представляет адвокатскую палату в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и в иных организациях; защищает социальные и профессиональные права адвокатов; осуществляет и некоторые иные предусмотренные законодательством функциональные полномочия.

Для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью адвокатской палаты и ее органов избирается ревизионная комиссия из числа адвокатов, сведения о которых внесены в региональный реестр соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для приема квалификационных экзаменов у лиц, претендующих на присвоение статуса адвоката, а также для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов создается квалификационная комиссия сроком на два года в количестве 13 человек по следующим нормам представительства: Г) от адвокатской палаты - семь адвокатов. При этом адвокат - член комиссии должен иметь стаж адвокатской деятельности не менее пяти лет; 2) от территориального органа юстиции - два представителя; 3) от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - два представителя. При этом представители не могут быть депутатами, государственными или муниципальными служащими. Порядок избрания указанных представителей и предъявляемые к ним требования, определяются законами субъектов Российской Федерации; 4) от верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной

области и суда автономного округа - один судья; 5) от арбитражного суда субъекта Российской Федерации - один судья. Председателем квалификационной комиссии является президент адвокатской палаты по должности.

Федеральная палата адвокатов Российской Федерации является общероссийской негосударственной некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатских палат субъектов Российской Федерации. Образуется она Всероссийским съездом адвокатов. Образование других организаций и органов с функциями и полномочиями Федеральной палаты адвокатов не допускается. Устав Федеральной палаты адвокатов принимается Всероссийским съездом адвокатов.

Федеральная палата адвокатов как орган адвокатского самоуправления создается в целях представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, местного самоуправления, координации деятельности адвокатских палат, обеспечения высокого уровня оказываемой адвокатами юридической помощи. Решения Федеральной палаты адвокатов и ее органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для всех адвокатских палат и адвокатов. Федеральная палата адвокатов подлежит государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной регистрации юридических лиц.

Высшим органом Федеральной палаты адвокатов является Всероссийский съезд адвокатов, созываемый не реже одного раза в два года. Всероссийский съезд адвокатов принимает устав Федеральной палаты адвокатов и кодекс профессиональной этики адвоката; формирует состав совета Федеральной палаты адвокатов, утверждает единую норму представительства от адвокатских палат на Всероссийский съезд адвокатов; определяет размер отчислений адвокатских палат на общие нужды Федеральной палаты адвокатов, исходя из численности адвокатских палат; утверждает смету расходов на содержание Федеральной палаты адвокатов и штатное расписание ее аппарата и осуществляет иные функции, предусмотренные уставом Федеральной палаты адвокатов.

Коллегиальным исполнительным органом Федеральной палаты адвокатов является Совет Федеральной палаты адвокатов, избираемый Всероссийским съездом адвокатов тайным голосованием в количестве 36 человек и обновляемый один раз в два года не менее чем на одну треть.

Совет Федеральной палаты адвокатов избирает из своего состава президента Федеральной палаты адвокатов сроком на четыре года и по его представлению трех вице-президентов сроком на два года, определяет полномочия президента и вице-президентов; координирует деятельность адвокатских палат, защищает социальные и профессиональные права адвокатов; обобщает дисциплинарную практику, существующую в адвокатских палатах, и разрабатывает в связи с этим необходимые рекомендации, а также осуществляет иные функции, предусмотренные уставом Федеральной палаты адвокатов.

Во многом аналогично с организацией адвокатской деятельности и адвокатуры, тоже на принципах корпоративного самоуправления, действуют нотариальные палаты и нотариусы, занимающиеся частной практикой.

В соответствии с Законом РФ "Основы законодательства Российской Федерации о нотариате", утвержденные ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1 (ред. от 29.06.2012г. №96-ФЗ),³¹⁸ нотариальные действия от имени Российской Федерации осуществляют нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

Нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, получившие или желающие получить лицензию на право нотариальной деятельности. Нотариальные палаты образуются в каждом субъекте Российской Федерации.

Нотариальная палата представляет и защищает интересы нотариусов, оказывает им помощь и содействие в развитии частной нотариальной деятельности, организует стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышение профессиональной подготовки нотариусов, возмещает затраты на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов, организует страхование нотариальной деятельности.

Высшим органом нотариальной палаты является собрание членов нотариальной палаты. При голосовании члены нотариальной палаты, являющиеся нотариусами, занимающимися частной практикой, обладают правом решающего голоса, а помощники и стажеры нотариуса - правом совещательного голоса. Руководят нотариальной палатой избранные собранием членов нотариальной палаты правление и президент нотариальной палаты. Полномочия собрания членов нотариальной палаты, правления нотариальной палаты и президента нотариальной палаты регламентируются уставом нотариальной палаты.

Федеральная нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение нотариальных палат субъектов Российской Федерации, основанное на их обязательном членстве. Федеральная нотариальная палата является юридическим лицом и организует свою деятельность на принципах самоуправления в соответствии с уставом и федеральным законодательством. Федеральная нотариальная палата осуществляет координацию деятельности нотариальных палат, представляет их интересы в органах государственной власти и управления, учреждениях и организациях; обеспечивает защиту социальных и профессиональных прав нотариусов, повышение их квалификации и иные предусмотренные законодательством

³¹⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ, 11.03.1993, N 10, ст. 357; Собр. законодательства Рос. Федерации. 02.07.2012, N 27, ст. 3587.

функциональные полномочия.

Высшим органом Федеральной нотариальной палаты является общее собрание представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации. Руководят Федеральной нотариальной палатой избранные тайным голосованием на собрании представителей нотариальных палат правление и президент Федеральной нотариальной палаты. Полномочия собрания представителей нотариальных палат субъектов РФ, правления Федеральной нотариальной палаты, президента Федеральной нотариальной палаты регламентируются уставом Федеральной нотариальной палаты.

Будучи корпоративными самоуправляющимися системами в сфере юстиции, адвокатура и нотариат являются в то же время и объектами государственного административно-правового регулирования со стороны государственных органов исполнительной власти, прежде всего Министерства юстиции РФ и его территориальных органов.

§15.2.2. Система Министерства юстиции РФ и компетенция органов и учреждений юстиции

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)³¹⁹

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по контролю за соответствием деятельности некоммерческих организаций целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации, по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации, а Правительство РФ координирует деятельность этого Министерства и его взаимоотношения с другими федеральными

³¹⁹ См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 10.09.2012г. №1278)) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.10.2004, N 42, ст. 4108; 17.09.2012, N 38, ст. 5070.

органами исполнительной власти.

Основными задачами Минюста России являются: реализация государственной политики в сфере юстиции; обеспечение прав и законных интересов личности и государства; обеспечение правовой защиты интеллектуальной собственности; обеспечение установленного порядка деятельности судов; обеспечение исполнения актов судебных и других органов; обеспечение исполнения уголовных наказаний. Для решения этих задач Минюст России наделен всеми необходимыми функциональными полномочиями, осуществляемыми в нескольких основных направлениях во взаимодействии с функциональными структурами аппарата Министерства, функционально-отраслевыми структурными подразделениями, ответственными за конкретное направление деятельности Минюста России, а также действующими в его системе **Федеральной, службой судебных приставов и Федеральной службой исполнения наказаний.**

Одной из приоритетных сфер Министерства юстиции РФ является его **участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности, и в том числе в законодательном процессе,** осуществляемое на основе планов законопроектной деятельности Президента и Правительства РФ.

Основные направления законопроектной деятельности Министерства юстиции РФ - это разработка проектов, планов законопроектной деятельности Президента РФ и Правительства РФ, планирование законопроектной деятельности Министерства; контроль за исполнением планов законопроектной деятельности; методическое обеспечение подготовки федеральными органами исполнительной власти законопроектов; разработка законопроектов; участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, включая подготовку правовых заключений на законопроекты, вносимые в Правительство РФ; сопровождение законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности;

На Минюст возложено осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также функции по координации мониторинга правоприменения, осуществляемого

федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и его методическому обеспечению. Минюст участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации.

Министерство юстиции РФ проводит *юридическую экспертизу, в том числе и антикоррупционную экспертизу* проектов конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также их нормативных правовых актов, поступивших на рассмотрение в Минюст России по поручениям Президента РФ, Правительства РФ, обращениям федеральных органов государственной власти, должностных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам; организует проведение юридической экспертизы, а также антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации территориальными органами Минюста России; разрабатывает методические материалы по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и правовому обеспечению ведения Федерального регистра, а также осуществляет контроль за проведением этой работы территориальными органами Минюста России и ряд других функций. Для этих целей ведется государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Антикоррупционная экспертиза проводится и по проектам концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов при проведении их правовой экспертизы. Минюст координирует работу федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и при необходимости дает правовые заключения о целесообразности разработки законопроектов;

Одной из важных задач Министерства юстиции является *государственная регистрация 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, например, регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и ведение государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Руководитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в компетенцию которого входит организация деятельности по

государственной регистрации актов гражданского состояния на территории субъекта Российской Федерации назначается по согласованию с Минюстом.

В полномочия Минюста входит осуществление государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации и координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию Российской Федерации с Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, включая организацию и проведение визитов делегаций Комитета в Российскую Федерацию, а также подготовку ответов на доклады Комитета по итогам этих визитов.

Статьей 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», пунктом 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313, на Минюст России возложены функции по ведению, опубликованию и размещению в сети Интернет федерального списка экстремистских материалов.

Информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу.

Федеральный список экстремистских материалов формируется на основании поступающих в Минюст России копий вступивших в законную силу решений судов о признании информационных материалов экстремистскими, а наименования и индивидуализирующие признаки таких материалов включаются в федеральный список экстремистских материалов в строгом соответствии с резолютивной частью решения суда.

Обжалование решений судов о признании информационных материалов экстремистскими осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации установлена ответственность за массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения.

По вопросам *нотариальной деятельности* Минюст России имеет право утверждать формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, осуществлять иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством Российской Федерации о нотариате. Для реализации функции по государственному регулированию нотариальной деятельности Минюст России открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах Российской Федерации; наделяет на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени

Российской Федерации; выдает лицензии на право нотариальной деятельности; удостоверяет подлинность подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей для чего образует совместно с Федеральной нотариальной палатой апелляционную комиссию по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему экзаменов у лиц, желающих получить лицензию на право осуществления нотариальной деятельности; осуществляет иные полномочия, предусмотренные Основами законодательства Российской Федерации о нотариате;

В *адвокатской деятельности* Минюстом определяется порядок ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации, а также реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации; утверждается форма ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката, а также осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью территориальных органов, связанной с ведением реестров адвокатов субъектов Российской Федерации, выдачей удостоверений адвоката, участием представителей территориальных органов в работе квалификационных комиссий при адвокатских палатах субъектов Российской Федерации и ряд иных функций, установленных законодательством Российской Федерации об адвокатуре. Функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами осуществляет на территории Российской Федерации органы Минюста России.

Некоммерческие организации, согласно Федеральному закону от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №134-ФЗ) "О некоммерческих организациях",³²⁰ после регистрации получают, утвержденную Минюстом форму свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации, либо заполняют форму уведомления о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, форму уведомления об изменении сведений, содержащихся в уведомлении о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Порядок проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных

³²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 15.01.1996, N 3, ст. 145; 30.07.2012, N 31, ст. 4323.

средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям); осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях определяется Минюстом России.

Кроме регистрации некоммерческих организаций Минюст принимает решения о государственной регистрации общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат, религиозных организаций, иных юридических лиц, о внесении казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также о регистрации представительств иностранных религиозных организаций, внося соответствующие записи в единый государственный реестр юридических лиц, полученное от федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц, а также свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации.

На Министерство юстиции РФ возложены функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, их уставным целям и задачам, за соответствием деятельности филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, для чего оно направляет своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых некоммерческими организациями, в том числе структурными подразделениями международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественными объединениями, политическими партиями и религиозными организациями.

В случае обнаружения правонарушения должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, и контроля за их деятельностью, составляют протоколы об административных правонарушениях предусмотренных статьей 5.26, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Важной сферой деятельности Минюста является контроль и надзор в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния. Осуществляя контрольно-надзорные функции Минюст России координирует деятельность по государственной регистрации актов гражданского состояния

и осуществляет ее методическое обеспечение; утверждает формы бланков записей актов гражданского состояния и выдаваемых на основании данных записей бланков свидетельств, порядок их заполнения, формы бланков иных документов, подтверждающих факт государственной регистрации актов гражданского состояния; закрепляет за субъектами Российской Федерации серии бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния; контролирует осуществление полномочий Российской Федерации по государственной регистрации актов гражданского состояния; осуществляет надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации при государственной регистрации актов гражданского состояния, в том числе проводит проверки деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, истребует документы и вносит предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации.

Участие Минюста России в правовом обеспечении нормотворческой деятельности проявляется и в том, что это Министерство является уполномоченным Правительством РФ государственным органом по контролю за соблюдением установленных Правительством РФ Правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственной регистрацией в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан, совершенствования правового регулирования и контроля за соответствием издаваемых федеральными органами исполнительной власти и иными органами и организациями нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ, международным договорам. При этом Правительство РФ установило, что разъяснения о применении указанных Правил дает Министерство юстиции РФ.

Компетенция Минюста России по всем ее направлениям реализуется им непосредственно, а также через разветвленную систему его территориальных органов, созданных и действующих во всех федеральных округах и субъектах Российской Федерации. Федеральные управления Министерства юстиции РФ по федеральным округам являются окружными территориальными органами Минюста России. Основными задачами Федерального управления являются: обеспечение реализации Министерством юстиции РФ в федеральном округе государственной политики в сфере юстиции; организация и осуществление контроля за соответствием федеральному законодательству актов органов государственной власти субъектов РФ в федеральном округе; организация и осуществление контроля в федеральном округе за состоянием работы по выполнению задач, возложенных на территориальные органы и учреждения Министерства юстиции РФ, не входящие в уголовно-исполнительную систему, а также за соблюдением законности и прав человека в деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ; координация деятельности органов и учреждений Министерства юстиции РФ, осуществляющих деятельность в субъектах РФ, входящих в федеральный

округ.

Главное управление Министерства юстиции РФ по субъекту (субъектам) Российской Федерации является территориальным органом Министерства юстиции РФ, действующим на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, образуется в соответствии с порядком и условиями, определяемыми Министерством юстиции РФ. Главное управление является базовым территориальным органом юстиции, содействующим федеральному управлению Министерства юстиции РФ по федеральному органу в осуществлении организационно-методических задач в целях повышения эффективности деятельности территориальных органов юстиции, действующих в пределах федерального округа. В пределах своих полномочий, предоставленных федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Минюста России, Главное управление независимо в своей деятельности от органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации.

Основные задачи Главного управления аналогичны задачам и основным направлениям деятельности Министерства юстиции РФ по реализации государственной политики и обеспечению единства правового пространства Российской Федерации на территории субъекта (субъектов) РФ.

Главное управление вправе: направлять в орган, издавший нормативный правовой акт, запрос о предоставлении этого акта на государственную регистрацию и внесении его в федеральный регистр правовых актов субъекта Российской Федерации; предоставлять в случае несоответствия нормативного правового акта субъекта РФ Конституции РФ и федеральному законодательству экспертное заключение в орган государственной власти субъекта РФ, принявший данный акт; передавать в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования экспертное заключение и другие материалы о несоответствии правового акта субъекта РФ федеральному законодательству, если принявший этот нормативный акт орган не предпринимает мер по приведению его в соответствие с федеральными законами; вносить представление о прекращении статуса адвоката в адвокатскую палату, а в случае, если совет адвокатской палаты в месячный срок не принял решения о прекращении статуса адвоката, обращаться в суд с заявлением о прекращении статуса адвоката, требовать проведения внеочередного собрания (конференции) адвокатов; иные предусмотренные законодательством полномочия.

§15.2.3. Организация службы судебных приставов в системе Министерства юстиции РФ

Министерство юстиции РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию организации и деятельности судебных приставов и вместе с действующей в его системе Федеральной службой судебных приставов обеспечивает реализацию Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в редакции от 22 июля 2008 г.).

Через главного судебного пристава Российской Федерации Министерство

юстиции РФ осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью службы судебных приставов, а органы юстиции субъектов РФ руководят деятельностью соответствующих служб судебных приставов через главных судебных приставов субъектов Российской Федерации. Полномочия главного судебного пристава Российской Федерации, главного судебного пристава субъекта Российской Федерации и главного военного судебного пристава, старшего судебного пристава, а также обязанности и права судебных приставов по обеспечению порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей закреплены соответственно в ст. 8—10, 11 — 12 Федерального закона от 21.07.1997 N 118-ФЗ (ред. от 06.12.2011г. №410-ФЗ)³²¹. Судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов имеют право в случаях и порядке, которые предусмотрены ст. 11—18 этого Федерального закона, применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, если иные меры не обеспечили исполнения возложенных обязанностей. Согласно статье 11(Обязанности и права судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов) на основании постановления суда (судьи) или дознавателя службы судебных приставов они имеют право осуществлять привод лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда (судьи) или дознавателя службы судебных приставов; при исполнении служебных обязанностей предупреждать и пресекать преступления и правонарушения, а в случае необходимости передавать правонарушителей в органы внутренних дел; на основании постановления судьи о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и помещении указанного лица в специальное учреждение, создаваемое в установленном порядке органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, обеспечивать препровождение иностранных граждан или лиц без гражданства в указанные специальные учреждения, а затем препровождать иностранного гражданина или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Судебный пристав имеет право проверять документы, удостоверяющие личность, у лиц, находящихся в зданиях, помещениях судов, зданиях и помещениях Федеральной службы судебных приставов, а также при осуществлении привода лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда (судьи), дознавателя службы судебных приставов или судебного пристава-исполнителя; осуществлять личный досмотр лиц, находящихся в зданиях, помещениях судов, зданиях и помещениях Федеральной службы судебных приставов, а также досмотр находящихся при них вещей при наличии оснований полагать, что указанные лица имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества и иные представляющие угрозу для безопасности окружающих

³²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.07.1997, N 30, ст. 3590; 12.12.2011, N 50, ст. 7352.

предметы, вещества и средства, а также не допускать в здание, помещения суда, здания и помещения Федеральной службы судебных приставов лиц, имеющих при себе оружие, боеприпасы (за исключением лиц, осуществляющих конвоирование и (или) охрану лиц, содержащихся под стражей), взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества и иные представляющие угрозу для безопасности окружающих предметы, вещества и средства, в случае необходимости задерживать указанных лиц и передавать их в органы внутренних дел.

осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно ст. 12 Федерального закона «О судебных приставах» в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных федеральным законом об исполнительном производстве, *судебный пристав-исполнитель*, принимая меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов имеет право:

запрашивать и получать в банках, иных кредитных организациях необходимые сведения о вкладах физических лиц, а также получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, в том числе персональные данные, объяснения и справки;

проводить у работодателей проверку исполнения исполнительных документов на работающих у них должников и ведения финансовой документации по исполнению указанных документов;

входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им, производить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их, а также на основании определения соответствующего суда совершать указанные действия в отношении помещений и хранилищ, занимаемых другими лицами или принадлежащих им;

арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество, за исключением имущества, изъятого из оборота в соответствии с законом;

налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в исполнительном документе;

использовать нежилые помещения при согласии собственника для временного хранения изъятого имущества, возлагать на соответствующих лиц обязанность по его хранению, использовать транспорт взыскателя или должника для перевозки имущества с отнесением расходов за счет должника;

объявлять розыск должника, его имущества или розыск ребенка;

при совершении исполнительных действий проверять документы, удостоверяющие личность, у лиц, участвующих в исполнительном производстве.

Судебный пристав обязан использовать предоставленные ему права в соответствии с законом и не допускать в своей деятельности ущемления прав и законных интересов граждан и организаций. Законные требования судебного

пристава подлежат выполнению всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами на территории Российской Федерации.

При исполнении служебных обязанностей судебный пристав-исполнитель имеет право обращаться за содействием к сотрудникам органов внутренних дел, органов миграционного учета, органов федеральной службы безопасности, органов, уполномоченных в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, иных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также к военнослужащим внутренних войск, а также совершать иные действия, предусмотренные Федеральным законом от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 28.07.2012г. №133-ФЗ) "Об исполнительном производстве",³²² который определяет условия и порядок принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, которым при осуществлении установленных законом полномочий предоставлено право возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершения в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий.

Непосредственное осуществление функций по исполнению судебных актов и актов других органов возлагается на судебных приставов-исполнителей, объединенных в районные, межрайонные или соответствующие им согласно административно-территориальному делению субъектов РФ подразделения судебных приставов, возглавляемые старшими судебными приставами. В случаях, предусмотренных федеральным законом, требования судебных актов и актов других органов о взыскании денежных средств исполняются налоговыми органами, банками и иными кредитными организациями, должностными лицами, но эти органы, организации и лица не являются органами принудительного исполнения.

Судебный пристав-исполнитель обязан принять к исполнению исполнительный документ от суда или другого органа, его выдавшего, либо взыскателя и возбудить исполнительное производство. В трехдневный срок со дня поступления к нему исполнительного документа судебный пристав-исполнитель выносит постановление о возбуждении исполнительного производства.

Мерами принудительного исполнения являются (ст. 68 Федерального закона «Об исполнительном производстве») действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в том числе денежных средств, подлежащего взысканию по исполнительному документу: 1) обращение взыскания на имущество должника, в том числе на денежные средства и ценные бумаги; 2) обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных

³²² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 08.10.2007, N 41, ст. 4849; 30.07.2012, N 31, ст. 4322.

правоотношений; 3) обращение взыскания на имущественные права должника, в том числе на право получения платежей по исполнительному производству, в котором он выступает в качестве взыскателя, на право получения платежей по найму, аренде, а также на исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, права требования по договорам об отчуждении или использовании исключительного права на результат интеллектуальной деятельности и средство индивидуализации, право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, принадлежащее должнику как лицензиату; 4) изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю, а также по исполнительной надписи нотариуса в предусмотренных федеральным законом случаях; 5) наложение ареста на имущество должника, находящееся у должника или у третьих лиц, во исполнение судебного акта об аресте имущества; 6) обращение в регистрирующий орган для регистрации перехода права на имущество, в том числе на ценные бумаги, с должника на взыскателя в случаях и порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом; 7) совершение от имени и за счет должника действия, указанного в исполнительном документе, в случае, если это действие может быть совершено без личного участия должника; 8) принудительное вселение взыскателя в жилое помещение; 9) принудительное выселение должника из жилого помещения; 10) освобождение нежилого помещения, хранилища от пребывания в них должника и его имущества; 11) принудительное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства; иные действия, предусмотренные федеральным законом или исполнительным документом. При этом обращение взыскания на имущество должника состоит из его ареста (описи), изъятия и принудительной реализации.

§15.2.4. Организация службы исполнения наказаний в системе Министерства юстиции РФ

Уголовно-исполнительная система Министерства юстиции РФ включает в себя: учреждения; исполняющие наказания; территориальные органы уголовно-исполнительной системы; центральный орган уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ - Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН России)³²³, которая 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,

³²³ См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. N 1314 (в ред. от 30.03.2012 г. N351)"Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний"// Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.10. 2004. N 42, ст. 4109; 02.04.2012. N 14, ст. 1615.

которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Виды учреждений, исполняющих наказание, определяются Уголовно-исполнительным кодексом РФ от 08.01.1997 N 1-ФЗ (ред. от 03.05.2012г. №45-ФЗ)³²⁴. Решения о создании и ликвидации учреждений, исполняющих наказание, принимаются Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ. Структура и штаты учреждений, исполняющих наказания (уголовно-исполнительная инспекция, исправительный центр, арестный дом, колония-поселение, воспитательная колония, лечебное исправительное учреждение, исправительная колония общего, строгого или особого режима, исправительная колония особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы, тюрьма, следственный изолятор) утверждаются территориальными органами уголовно-исполнительной системы в соответствии с нормативами, устанавливаемыми Правительством РФ, типовыми структурами, штатами и положениями, утверждаемыми центральным органом уголовно-исполнительной системы. Министерство юстиции РФ утверждает положения, инструкции и правила по организации и внутренней деятельности исполняющих наказание учреждений.

Территориальные органы уголовно-исполнительной системы создаются Министерством юстиции РФ на территориях субъектов Российской Федерации и осуществляют руководство подведомственными учреждениями, исполняющими наказание, а также специальными подразделениями уголовно-исполнительной системы по конвоированию.

В соответствии со ст. 23.4 КоАП РФ органы и учреждения уголовно-исполнительной системы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 19.3, ст. 19.12 (в части административных правонарушений, предметами которых являются предметы, изъятые из оборота) КоАП РФ. Рассматривают дела об административных правонарушениях от имени указанных выше органов начальники арестных домов, исправительных учреждений, следственных изоляторов и изоляторов временного содержания.

Предметом и целями деятельности Федеральной службы исполнения наказаний Минюста России являются: обеспечение организации исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам деятельности уголовно-исполнительной системы; организация исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы, размещение и перевод осужденных (заключенных); организация содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления; обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы,

³²⁴ См.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.01.1997, N 2, ст. 198; 07.05.2012, N 19, ст. 2279.

следственных изоляторах, безопасности персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений, содержащихся в них осужденных, а также охраны объектов уголовно-исполнительной системы; организация конвоирования осужденных (заключенных) и спецперевозок; обеспечение надлежащих условий отбывания наказаний, охраны здоровья осужденных, подозреваемых и обвиняемых; организация общего и профессионального образования и профессионального обучения осужденных; содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в выявлении, предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений; организация работы по подбору и расстановке должностных лиц подразделений уголовно-исполнительной системы; иные предусмотренные федеральным законодательством функциональные полномочия.

Контрольные вопросы

1. Назовите главные задачи государства в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.
2. Охарактеризуйте систему и структуру Министерства внутренних дел.
3. Назовите главные направления деятельности органов внутренних дел.
4. Приведите основные организационно-правовые формы, в которых осуществляется деятельность полиции.
5. Какова в настоящее время система и структура полиции?
6. Назовите административные полномочия в деятельности полиции.
7. Какие функциональные направления деятельности составляют сферу юстиции?
8. Охарактеризуйте структуру системы Министерства юстиции РФ.
9. Перечислите полномочия Министерства юстиции в сфере нормотворчества.
10. Назовите основные функции и полномочия службы судебных приставов.
11. Назовите основные функции и полномочия службы исполнения наказаний.

СПИСОК ОСНОВНОЙ УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Вторая часть : учебник. М.: Зерцало, 2009. 320 с.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть : учебник. М.: Зерцало-М, 2010. -520 с. (Классический университетский учебник)
3. Административная ответственность: учебно-методический комплекс / под ред. Н.М. Кониной. М.: Норма, 2009. 336 с.
4. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. М.: Норма, 2010.- 596 с.
5. Административное право [Текст] : учебник / Ю. М. Козлов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮРИСТЪ, 2004. - 318 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов/ Б.В.Россинский, Ю.Н.Старилов. - М., Норма. 2005. – 799с .
7. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юристъ, 2004.- 560 с.
8. *Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации : учебно-методический комплекс / под ред. Н.М. Кониной. М.: Норма, 2005.- 480 с.
9. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003.- 496 с.
- 10.Манохин В.М. Административное право России: учеб./Саратов: Ай Пи Эр Медиа,-272с.
- 11.Общее административное право : учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. -848 с.
- 12.Основные понятия и термины административного права: справочное

пособие/ сост. Е.И.Маторина. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО
Саратовская государственная академия права», 2011.- 168с.

13.Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс.
2-е изд., доп. и перераб. / Ю.А.Тихомиров.- М.: Изд. Тихомирова
М.Ю., 2006.-697с.

Тесты для проверки знаний

Выберите правильные и наиболее полные варианты ответов в необходимых случаях допишите правильные ответы.

По теме № 1

Выберите правильные и наиболее полные варианты ответов.

1. *Социальное управление – это управление...*

- а) биологическими процессами;
- б) на основе технических норм и правил;
- в) людьми;
- г) общественными объединениями.

2. *Видами социального управления являются:*

- а) техническое;
- б) государственное;
- в) муниципальное;
- г) биологическое.

3. *Соотношение государственного управления и социального управления:*

- а) первое является разновидностью второго;
- б) эти понятия не соотносятся;
- в) второе является разновидностью первого;
- г) эти понятия тождественны.

4. *Соотношение государственного управления и исполнительной власти:*

- а) эти понятия тождественны;
- б) эти понятия не соотносятся;
- в) первое является разновидностью второго;
- г) второе является разновидностью первого.

5. *Государственное управление носит:*

- а) исполнительный характер;
- б) распорядительный характер;
- в) исполнительно-распорядительный характер.

6. *В структуру государственного управления входят:*

- а) субъекты, объекты, процесс государственного управления;
- б) функции, формы, методы государственного управления;
- в) стиль, отрасль, сфера государственного управления.

7. Проведите разграничение понятий «исполнительная власть» и «государственное управление».

- а) государственное управление – форма, а исполнительная власть – содержание;
- б) исполнительная власть – форма, а государственное управление – содержание;
- в) исполнительная власть – историческая форма государственного управления;
- г) исполнительная власть – часть государственного управления;
- д) исполнительная власть – это правовой аналог государственного управления, которому соответствует исторически неизменное содержание, изменяется лишь форма;
- е) разграничение невозможно ввиду отсутствия общих подходов к конкретизации понятия государственного управления;
- ж) исполнительная власть – это функциональная сфера в государственном управлении в широком смысле слова;
- з) государственное управление в узком смысле и есть исполнительная власть;
- и) все ответы правильные;
- к) государственное управление – это форма реализации исполнительной власти.

По теме №2

1. Предметом административного права является:

- а) властная деятельность субъектов государственной администрации;
- б) система органов государственной исполнительной власти;
- в) регулируемая совокупность общественных отношений;
- г) совокупность общественных отношений в сфере властной деятельности и система регулирующих их административно-правовых норм;
- д) совокупность общественных отношений, возникающих при формировании государственной администрации и осуществлении ею властной деятельности.

2. В понятие «предмет административного права представляет собой совокупность общественных отношений, непосредственно связанных с государственно-управленческой деятельностью» из перечисленного ниже не входят:

- а) управленческие общественные отношения, в рамках которых реализуются задачи, функции и полномочия органов исполнительной власти;
- б) управленческие общественные отношения внутриорганизационного характера, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе

деятельности органов законодательной и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие общественные отношения, связанные с осуществлением судами и некоторыми общественными объединениями определенных административно-властных полномочий;

г) управленческие общественные отношения, связанные с осуществлением деятельности исполнительных органов местного самоуправления, а также с внутриорганизационной деятельностью администраций государственных предприятий, учреждений и организаций;

д) все перечисленное выше входит в предмет административного права;

е) из перечисленного ничего не подходит.

3. Включает ли система российского административного права административно-процессуальное право?

а) да;

б) нет, это самостоятельная отрасль права;

в) включает только административные процедуры, а административный процесс имеет самостоятельное значение.

4. Система административного права включает нормы, регулирующие ...

а) административно-правовые статусы индивидуальных субъектов права;

б) административно-правовые статусы элементов государственной администрации;

в) административно-правовые статусы государственных предприятий и учреждений;

г) обеспечение безопасности граждан, общества, государства;

д) политическую деятельность в той части, которая отражена в федеральных законах «О политических партиях» и «Об общественных объединениях».

5. Является ли педагогическая деятельность в государственном вузе предметом административно-правового регулирования?

а) да;

б) нет;

в) да, за исключением отношений по поводу труда.

6. Является ли прокурорский надзор предметом административно-правового регулирования?

а) да;

б) нет;

в) все зависит от того, в каких организациях государственный орган надзора (прокуратура) осуществляет надзор;

г) все зависит от того, в какие отношения вступает прокуратура в процессе осуществления надзора.

7. В административном праве превалирует метод правового регулирования:

- а) императивного характера;
- б) диспозитивного характера;
- в) сочетающий в себе первый и второй методы;
- г) из вышеназванных методов к административному праву отношения ни один не имеет.

8. Предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения как разновидность методики административно-правового регулирования общественных отношений:

- а) распространяется преимущественно на граждан как субъектов административного права, которые не вправе уклониться от такого выбора;
- б) распространяется преимущественно на должностных лиц как субъектов административного права, которые не вправе уклониться от такого выбора;
- в) является общим методом независимо от вида субъектов;
- г) к методике административно-правового регулирования общественных отношений отношения не имеет.

9. Административное право относится к числу отраслей:

- а) не кодифицированных;
- б) частично кодифицированных;
- в) кодифицированных;
- г) консолидированных.

10. Систематизация административно-правового законодательства – это:

- а) организация издания собрания законодательства;
- б) создание свода административных нормативно-правовых актов;
- в) принятие системы специализированных законов в рамках отрасли административного права;
- г) упорядочение административных нормативно-правовых актов в целях удобства пользования ими на практике.

11. Какие из перечисленных правовых актов являются источниками административного права?

- а) Конституция Российской Федерации;
- б) федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;
- в) приговор суда;
- г) постановление судьи по делу об административном правонарушении.

12. Каково соотношение понятий «источники административного права» и «нормативные правовые акты управления»?

- а) источники административного права включают в себя нормативные акты управления;
- б) нормативные акты управления включают в себя источники административного права;
- в) данные понятия полностью совпадают;
- г) данные понятия не совпадают.

13. Проведите разграничение отраслей права: административного права и гражданского права.

- а) административное право не может регулировать отношения собственности, связанные с распоряжением имуществом;
- б) административное право имеет приоритет над гражданским и может регулировать любые отношения в имущественной и т.д. сфере;
- в) административное право не использует свойственный гражданскому праву диспозитивный метод;
- г) гражданское право регулирует имущественные отношения, а административное – управленческие;
- д) гражданское право охватывает частную сферу, а административное – публичную;
- е) административное право регулирует вопросы государственного управления имуществом и сопутствующими правами, а гражданское право – непосредственно возникающие имущественные отношения, не основанные на юридическом неравенстве субъектов;
- ж) гражданское право допускает правовые отношения между двумя непубличными субъектами (не являются субъектами государственного управления – представителями государственной исполнительной власти), а административное право не допускает;
- з) все ответы верны;
- и) ни один ответ не верен.

14. Проведите разграничение отраслей права: административного права и трудового права.

- а) трудовое право – частноправовая отрасль, а административное – публично-правовая;
- б) административное право имеет приоритет правового регулирования в отношении вопросов государственной службы;
- в) административное право регулирует процесс труда, а трудовое – отношения по поводу труда;
- г) нормы трудового права применяются всегда, если не противоречат нормам административного права;
- д) дисциплинарная ответственность государственных служащих осуществляется в соответствии с нормами административного права;
- е) все ответы верны;

ж) ни один ответ не верен.

15. Проведите разграничение отраслей права: административного права и конституционного права.

- а) данные отрасли невозможно разграничить;
- б) конституционное право включает административное;
- в) административное право частично совпадает с конституционным правом (например, общий административно-правовой статус гражданина) и берет основные начала правового регулирования в положениях Конституции РФ;
- г) все вышеперечисленное;
- д) ни один ответ не верен.

16. Является ли муниципальная административно-организационная деятельность предметом административно-правового регулирования?

- а) да;
- б) нет;
- в) в рамках реализации полномочий, имеющих государственное значение;
- г) в рамках любого взаимодействия с органами исполнительной власти.

По теме №3

1. В административном праве превалирует метод регулирования:

- а) императивный;
- б) диспозитивный;
- в) рекомендательный.

2. Являются ли сигнал регулировщика, устный приказ командира воинской части, постановление по делу об административном правонарушении правовыми формами управленческой деятельности?

- а) к таковым относится только постановление по делу об административном правонарушении;
- б) к таковым относятся сигнал регулировщика и устный приказ командира воинской части;
- в) все перечисленное относится к правовым актам управления;
- г) среди перечисленного правовых актов управления нет.

3. Координационное совещание руководителей правоохранительных органов региона является:

- а) правовой формой управления;
- б) неправовой формой управления;
- в) к управленческой деятельности вообще отношения не имеет.

4. Охарактеризовать такую форму государственного управления, как издание руководителем федерального министерства (например, МВД

России) приказа о порядке ношения соответствующими государственными служащими форменной одежды?

- а) правовая форма управления правотворческого характера внутренней направленности;
- б) правовая форма управления правотворческого характера внешней направленности;
- в) правовая форма управления правоприменительного характера внутренней направленности;
- г) правовая форма управления правоприменительного характера внешней направленности;
- д) неправовая форма управления.

5. Охарактеризовать такую форму государственного управления, как издание приказа о назначении государственного служащего на ту или иную должность государственной службы.

- а) внешняя правовая форма государственного управления правоприменительного характера;
- б) внутренняя правовая форма государственного управления правоприменительного характера;
- в) внешняя правовая форма государственного управления правотворческого характера;
- г) внутренняя правовая форма государственного управления правотворческого характера;
- д) внутренняя неправовая форма государственного управления правоприменительного характера.

6. Охарактеризовать такую форму государственного управления, как принятие решения (вынесение постановления) о назначении административного наказания тому или иному физическому или юридическому лицу за совершение административного правонарушения.

- а) внешняя правовая форма государственного управления правоприменительного характера;
- б) внутренняя правовая форма государственного управления правоприменительного характера;
- в) внешняя правовая форма государственного управления правотворческого характера;
- г) внешняя неправовая форма государственного управления правоприменительного характера;
- д) внутренняя неправовая форма государственного управления правоприменительного характера.

7. Относится ли федеральный закон к правовым актам управления?

- а) относится;
- б) не относится;
- в) относится, но только тогда, когда он затрагивает сферу государственного управления.

8. Что из перечисленного ниже не относится к правовым актам управления?

- а) решение или определение суда;
- б) акт прокурорского реагирования (надзора);
- в) административный договор;
- г) все перечисленное является примерами правовых актов управления.

9. Можно ли рассматривать предоставленную законом (Налоговым кодексом РФ) возможность получить налоговый вычет по уплате налога на доходы физических лиц в пределах денежной суммы, потраченной гражданином на свое обучение или лечение, как элемент соответствующей методики государственного управления в сфере образования и здравоохранения?

- а) можно рассматривать как метод убеждения экономического характера;
- б) можно рассматривать как метод убеждения административного характера;
- в) можно рассматривать как морально-политический метод административного характера;
- г) нельзя.

10. Административное принуждение как метод государственного управления:

- а) всегда осуществляется в рамках служебного подчинения;
- б) всегда осуществляется вне рамок служебного подчинения;
- в) может осуществляться как в рамках служебного подчинения, так и вне этих рамок.

11. Правовой акт управления – это...

- а) внешнее выражение административно-правовой нормы;
- б) документы, издаваемые государственными органами в процессе осуществления функций государственного управления;
- в) основанное на законе властное волеизъявление органа государственного управления, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений.

По теме 4

1. Подразделение норм административного права на обязывающие, запрещающие, ограничительные, уполномочивающие, стимулирующие и рекомендательные – это проявление их классификации:

- а) по способу воздействия на объект управления;
- б) по предмету регулирования общественных отношений;
- в) по способу воздействия на поведение субъектов управления;
- г) по объему правового регулирования;
- д) по условиям действия.

2. В каком (каких) из поступивших на имя ректора вуза и перечисленных ниже документов содержатся нормы административного права?

а) заявление от выпускницы средней школы с просьбой допустить ее к вступительным экзаменам;

б) приказ Министерства образования и науки РФ о порядке присвоения ученых степеней и званий;

в) заявление начальника учебного отдела о предоставлении ему очередного отпуска;

г) приказ Рособнадзора РФ о проведении аттестации данного вуза;

д) предписание органа Роспотребнадзора РФ об устранении в здании вуза нарушений санитарно-эпидемиологических правил;

е) ни в одном из упомянутых документов норм административного права нет;

ж) все упомянутые выше акты так или иначе направлены на регулирование управленческих общественных отношений, поэтому содержат нормы административного права.

3. Согласно ст. 22 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» на территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания временного специального органа управления территорией. Нормы такого указа Президента РФ следует относить к категории:

а) постоянных (бессрочных) административно-правовых норм;

б) срочных административно-правовых норм обычного характера;

в) срочных административно-правовых норм экстраординарного (чрезвычайного) характера;

г) постоянных (бессрочных) административно-правовых норм экстраординарного характера;

д) такие нормы к административному праву вообще отношения не имеют.

4. Не переходя улицу в неположенном для этого месте, мы тем самым реализуем нормы административного права:

а) в форме их соблюдения;

б) в форме их исполнения;

в) в форме их использования;

г) в форме их применения;

д) к реализации норм административного права такое деяние вообще отношения не имеет.

5. Установите соответствие между основаниями классификации источников административного права и их видами:

а) по юридической силе;

*б) по форме
законы, кодексы, указы, постановления, распоряжения, уставы,
правила, инструкции*

6. Гражданин, приобретя в собственность квартиру, обращается в органы Федеральной налоговой службы с просьбой в рамках соответствующих положений Налогового кодекса РФ предоставить ему возмещение ранее уплаченного налога на доходы физических лиц и прилагает копии соответствующих документов. Можно ли расценивать такое обращение гражданина как реализацию норм административного права и если «да», то в какой форме?

- а) можно (в форме соблюдения нормы права);*
- б) можно (в форме использования нормы права);*
- в) можно (в форме применения нормы права);*
- г) можно (в форме исполнения нормы права);*
- д) нельзя.*

7. Возможна ли реализация норм административного права без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения?

- а) возможна;*
- б) возможна, но только со стороны должностных лиц как субъектов административного права;*
- в) возможна, но только со стороны граждан как субъектов административного права;*
- г) не возможна.*

8. Нормы административного права, содержащиеся в указах Президента РФ, если срок их вступления в силу не оговорен в самих этих указах, вступают в силу:

- а) немедленно после подписания таких указов;*
- б) со дня официального опубликования таких указов;*
- в) через 7 дней после официального опубликования таких указов;*
- г) через 10 дней после официального опубликования таких указов;*
- д) через 30 дней после официального опубликования таких указов;*
- е) со дня государственной регистрации таких указов в Министерстве юстиции РФ.*

9. Установите соответствие между основаниями классификации административно-правовых норм и их видами:

- а) по содержанию; б) по методу воздействия; в) по сроку действия;*
- г) по территории действия.*

материальные, региональные процессуальные, обязывающие, запрещающие, управомочивающие, постоянные, федеральные, временные

10. Нормы административного права, содержащиеся в постановлениях Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и не предусматривающие особого порядка их вступления в силу, вступают в силу:

- а) немедленно после принятия таких постановлений;
- б) со дня официального опубликования таких постановлений;
- в) через 7 дней после официального опубликования таких постановлений;
- г) через 10 дней после официального опубликования таких постановлений;
- д) через 30 дней после официального опубликования таких постановлений;
- е) со дня государственной регистрации таких постановлений в Министерстве юстиции РФ.

11. Нормы административного права, содержащиеся в актах федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, срок вступления в силу которых в них самих не оговорен, вступают в силу:

- а) немедленно после подписания таких актов;
- б) со дня официального опубликования таких актов;
- в) через 7 дней после официального опубликования таких актов;
- г) через 10 дней после официального опубликования таких актов;
- д) через 30 дней после официального опубликования таких актов;
- е) со дня государственной регистрации таких актов в Министерстве юстиции РФ.

12. Нормы административного права, содержащиеся в федеральных законах (если особый порядок для этого не предусмотрен), вступают в силу:

- а) немедленно после принятия таких законов;
- б) со дня официального опубликования таких законов;
- в) через 7 дней после официального опубликования таких законов;
- г) через 10 дней после официального опубликования таких законов;
- д) через 30 дней после официального опубликования таких законов;
- е) нормы административного права в федеральных законах вообще содержаться не могут.

13. Субъектами административно-правовых отношений могут являться:

- а) государственные служащие и граждане;
- б) граждане Российской Федерации, иностранные граждане, работники органов внутренних дел, прокуратуры;
- в) государственные органы и общественные объединения;
- г) государственные и негосударственные организации, граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства.

14. Норма Закона Российской Федерации «О милиции», предоставляющая право работнику милиции использовать транспортные средства, принадлежащие гражданам, организациям, предприятиям, учреждениям, только в строго определенных законом случаях является:

- а) управомочивающей;
- б) обязывающей;
- в) запрещающей;
- г) поощрительной.

15. К каким группам административных правоотношений относится обращение гражданина в службу спасения ГО ЧС с просьбой оказать помощь в ликвидации чрезвычайной ситуации?

.....

.....

16. Административно-правовые отношения могут возникать:

- а) только по инициативе государственного органа либо его должностного лица;
- б) только по инициативе гражданина либо другого не наделенного властными полномочиями субъекта;
- в) по инициативе абсолютно любого субъекта административного права.

17. Административно-правовые отношения между неподчиненными органами исполнительной власти именуется как:

- а) координационные;
- б) субординационные;
- в) деликтные;
- г) такие отношения возникнуть не могут.

18. Основанием для возникновения, изменения, прекращения административно-правового отношения является:

- а) издание соответствующего нормативного акта;
- б) рождение ребенка;
- в) пожар;
- г) вакцинация.

По теме №5

1. Полная административная дееспособность гражданина в Российской Федерации наступает в возрасте:

- а) 16 лет; б) 18 лет; в) 21 года; г) 25 лет.

2. Права, требующие издания соответствующего правового акта органа исполнительной власти, без которого реализация этих прав граждан в сфере государственного управления невозможна, называются:

- а) абсолютные; б) относительные; в) вспомогательные;
- г) субъективные; д) объективные.

3. В структуру административно-правового статуса гражданина входят:

- а) права и обязанности гражданина;
- б) административная правоспособность;
- в) административная дееспособность;
- г) административная правосубъектность;
- д) административная деликтоспособность.

4. Проиллюстрируйте виды специальных административно-правовых статусов граждан конкретными примерами, из числа предложенных:

- а) статусы членов административных коллективов;
- б) статусы субъектов разрешительной системы;
- в) статусы субъектов административной опеки;

студенты, военнослужащие, водители, охотники, ветераны, беженцы, несовершеннолетние, инвалиды, условно осужденные, частные детективы, условно освобожденные

5. Административная правоспособность гражданина возникает:

- а) с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;
- б) с 18 лет;
- в) с момента рождения;
- г) с 16 лет.

6. Являются ли иностранные граждане и лица без гражданства субъектами административного права в Российской Федерации?

- а) да;
- б) нет;

в) да, если они постоянно проживают на территории Российской Федерации.

7. Какие категории граждан РФ не относятся к обладающим специальным административно-правовым статусом?

- а) государственные служащие;
- б) жители территорий с особым административно-правовым режимом;
- в) субъекты административной опеки;
- г) субъекты разрешительной системы;

д) все перечисленные выше категории граждан обладают таковым статусом.

8. Иностранцы имеют право:

- а) участвовать в проведении массовых мероприятий;
- б) вступать в политические партии;
- в) обращаться с жалобой в суд;
- г) замещать государственные должности.

9. К субъектам административной опеки относятся:

- а) лица, условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы;
- б) лица, которые в силу своей слабой социальной защищенности нуждаются в специальной помощи государства;
- в) лица, проживающие в пограничных зонах, закрытых городах и других территориях с особым административно-правовым режимом.

10. Сообщение о нарушении законов или иных нормативных правовых актов либо о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц подпадает под законодательное определение такого вида обращения граждан, как:

- а) предложение;
- б) заявление;
- в) жалоба;
- г) петиция.

11. Рассмотрение обращений граждан в органы государственной власти или местного самоуправления осуществляется:

- а) всегда на платной основе;
- б) всегда бесплатно;
- в) в зависимости от тех или иных условий может быть как на платной основе, так и бесплатно.

12. Срок рассмотрения письменного обращения гражданина, поступившего в государственный орган или в орган местного самоуправления, составляет:

- а) 10 дней;
- б) 15 дней;
- в) 30 дней;
- г) три месяца.

13. Если поданное гражданином обращение не входит в компетенцию органа или должностного лица, к которому оно поступило, то такое обращение:

- а) подлежит в течение трех дней направлению для рассмотрения по подведомственности с обязательным уведомлением об этом гражданина;

- б) рассмотрению вообще не подлежит;
- в) подлежит в течение 3 дней возврату гражданину с соответствующей пометкой о неподведомственности;
- г) подлежит в течение 10 дней направлению для рассмотрения по подведомственности и уведомления о результатах рассмотрения после получения ответа из органа, куда оно было передано для рассмотрения.
- д) подлежит в течение 7 дней направлению для рассмотрения по подведомственности с обязательным уведомлением об этом гражданина;

14. Общественное объединение, не имеющее членства и ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам его участников и соответствующих уставным целям объединения, именуется как:

- а) общественное учреждение;
- б) общественное движение;
- в) общественная организация;
- г) орган общественной самодеятельности.

15. Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность на территории:

- а) всех субъектов Российской Федерации;
- б) более одного субъекта Российской Федерации;
- в) более половины субъектов Российской Федерации;
- г) более двух третей всех субъектов Российской Федерации.

16. Добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица, именуется как:

- а) религиозная группа;
- б) религиозное объединение;
- в) религиозная организация.

17. Общественные объединения подлежат государственной регистрации:

- а) в Министерстве внутренних дел РФ;
- б) в Министерстве образования и науки РФ;
- в) в Администрации Президента;
- г) в Министерстве юстиции РФ.

18. Является ли обязательной государственная регистрация для общественных объединений?

- а) для большинства общественных объединений – это право, а не обязанность;

б) государственная регистрация – это обязанность общественных объединений;

в) государственная регистрация – это право общественных объединений;

г) для большинства общественных объединений – это обязанность, а не право.

19. Для создания общественного объединения требуется учредителей:

а) не менее трех;

б) более трех;

в) не менее десяти;

г) не менее пяти.

20. Приостанавливать деятельность общественных объединений вправе:

а) прокурор;

б) Министерство юстиции РФ и его территориальные органы;

в) Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы;

г) все вышеперечисленные.

21. В каких организационно-правовых формах могут быть созданы общественные объединения?

а) общественная организация и общественное движение;

б) общественный фонд и орган общественной самодеятельности;

в) акционерное общество и потребительский кооператив;

г) все перечисленное.

22. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на:

а) нарушение целостности Российской Федерации;

б) подрыв безопасности государства;

в) создание вооруженных формирований;

г) защиту прав граждан.

23. Какова минимальная численность лиц, состоящих в политической партии?

а) 100 человек;

б) 500 человек;

в) 40000 человек;

г) 50000 человек.

24. Основаниями для отказа в регистрации общественных объединений являются:

а) нецелесообразность;

б) несоответствие устава организации законодательству;

- в) малочисленность;
- г) все указанные основания.

25. *Субъектами административного права не признаются:*

- а) политические партии;
- б) профсоюзы;
- в) религиозные объединения;
- г) спортивные клубы.

26. *Какие из перечисленных свойств относятся к общественным объединениям?*

- а) обладают государственно-властными полномочиями;
- б) преследуют коммерческие цели и извлечение прибыли;
- в) образуются гражданами на добровольной основе.

27. *Является ли муниципальная административно-организационная деятельность предметом административно-правового регулирования?*

- а) да;
- б) нет;
- в) в рамках реализации полномочий, имеющих государственное значение;
- г) в рамках любого взаимодействия с органами исполнительной власти.

По теме №6

1. *Орган исполнительной власти, осуществляющий различного рода разрешительные, контрольные, надзорные и регулятивные функции в различных сферах управленческой деятельности, рассматривается как орган:*

- а) отраслевой компетенции;
- б) межотраслевой компетенции;
- в) внутриотраслевой компетенции;
- г) специальной компетенции.

2. *Высшим органом исполнительной власти является:*

- а) Президент Российской Федерации;
- б) Правительство Российской Федерации;
- в) Федеральное Собрание Российской Федерации;
- г) Администрация Президента Российской Федерации.

3. *Какой орган осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере управления?*

- а) Администрация Президента РФ;

- б) Правительство РФ;
- в) Министерство регионального развития РФ;
- г) такой функции нет у перечисленных, равно как и у любых других органов.

4. Правительство РФ является органом:

- а) коллегиальным, производным, специальной компетенции;
- б) коллегиальным, первичным, общей компетенции;
- в) коллегиальным, первичным, специальной компетенции;
- г) единоначальным, первичным, общей компетенции;
- д) единоначальным, производным, специальной компетенции;
- е) единоначальным, первичным, специальной компетенции.

5. Выработка государственной политики в той или иной соответствующей сфере государственной деятельности – это функция:

- а) федерального министерства;
- б) федеральной службы;
- в) федерального агентства;
- г) органы исполнительной власти такой функцией наделены быть не могут, это одна из исключительных функций Правительства РФ либо Президента РФ.

6. Федеральная служба как орган исполнительной власти:

- а) всегда подведомственна только напрямую Президенту РФ;
- б) всегда подведомственна только Правительству РФ;
- в) может быть подведомственна как Президенту РФ, так и Правительству РФ;
- г) всегда находится в подведомственности федерального министерства, в состав которого она входит.

7. Федеральное агентство как орган исполнительной власти:

- а) обладает функциями по контролю и надзору в соответствующей сфере деятельности;
- б) функциями по контролю и надзору обладать не может;
- в) осуществляет функции по контролю и надзору в соответствующей сфере деятельности, если это установлено актами Президента РФ или Правительства РФ.

8. Функции по оказанию государственных услуг реализуют:

- а) Правительство РФ;
- б) федеральные министерства;
- в) федеральные службы;
- г) федеральные агентства.

9. Систему и структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует:

- а) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- б) законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- в) Президент РФ;
- г) Правительство РФ;
- д) Федеральное Собрание РФ.

10. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации:

- а) назначается на должность Президентом РФ;
- б) избирается населением;
- в) назначается на должность Президентом РФ с согласия законодательного органа субъекта Российской Федерации;
- г) назначается на должность Президентом РФ с согласия федерального законодательного органа;
- д) выбирается законодательным органом субъекта Российской Федерации.

11. Заполните пропуск:

– это 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, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

12. К федеральным органам исполнительной власти относятся:

- а) Правительство Российской Федерации;
- б) федеральные министерства;
- в) Генеральная прокуратура;
- г) Совет Федерации.

13. В состав Правительства входят:

- а) Президент РФ, Председатель Правительства, федеральные министры;
- б) Председатель Правительства РФ, федеральные министры, руководители государственных корпораций;
- в) федеральные министры, Председатель Правительства РФ, его заместители.

14. Федеральные министры назначаются:

- а) Президентом РФ;
- б) Советом Федерации;
- в) Правительством Российской Федерации;
- г) Правительством Российской Федерации, а в некоторых случаях Президентом Российской Федерации.

15. На какой срок формируется Правительство:

- а) на 5 лет;
- б) на 6 лет;
- в) на период полномочий Президента Российской Федерации;
- г) на период полномочий Государственной Думы.

16. Правительство Саратовской области является:

- а) федеральным органом исполнительной власти;
- б) органом местного самоуправления;
- в) органом представительной власти субъекта Российской Федерации;
- г) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

17. Председатель Правительства Российской Федерации назначается на должность:

- а) Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы;
- б) Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации;
- в) Государственным Советом Российской Федерации.

По теме № 7

1. К элементам федеральной государственной службы относится:

- а) военная служба и правоохранительная служба;
- б) федеральная государственная гражданская служба и правоохранительная служба;
- в) федеральная государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба;
- г) правоохранительная служба.

2. К элементам государственной службы в субъектах Российской Федерации относится:

- а) военная служба и правоохранительная служба;
- б) государственная гражданская служба и правоохранительная служба;
- в) государственная гражданская служба;
- г) государственная гражданская, военная и правоохранительная служба;
- д) государственная служба – это исключительное ведение Российской Федерации.

3. Что из перечисленного ниже не относится к системе управления государственной службой?

- а) координация деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу;

б) формирование кадрового резерва государственной службы и его использование для замещения должностей государственной службы, а также для подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих;

в) ведение Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации;

г) все перечисленное выше относится к системе управления государственной службой в Российской Федерации;

д) все перечисленное выше никакого отношения к системе управления государственной службой отношения не имеет.

4. Профессиональная деятельность граждан России, замещающих государственные должности Российской Федерации или государственные должности субъектов Российской Федерации:

а) является элементом государственной гражданской службы;

б) элементом государственной службы не является;

в) является элементом государственной службы соответствующего вида, только если это прямо предусмотрено соответствующим федеральным или региональным законом.

5. Документ, на основе которого можно отнести ту или иную конкретную должность к должности государственной службы, называется:

а) личное дело;

б) реестр;

в) административный регламент;

г) положение о государственном органе или его структурном подразделении.

6. Должностными лицами являются:

а) абсолютно все государственные служащие;

б) только те государственные служащие, которые обладают государственно-властными полномочиями, т. е. имеют право совершать властные действия (издавать акты управления), влекущие за собой определенные юридически значимые последствия;

в) государственные служащие, которые либо обладают государственно-властными полномочиями, т.е. имеют право совершать властные действия, влекущие за собой определенные юридически значимые последствия, либо которые напрямую не наделены такими полномочиями, но руководят такого рода государственными служащими и способны в силу своих полномочий предъявлять к ним обязательные к исполнению требования;

г) только те государственные служащие, которые отнесены законом к категории «руководители».

7. Лица, замещающие должности государственной гражданской службы, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами возложенных на них задач и функций, называются:

- а) руководители;
- б) помощники (советники);
- в) специалисты;
- г) обеспечивающие специалисты.

8. Является ли прием на государственную службу предметом административно-правового регулирования?

- а) да;
- б) нет;
- в) все зависит от того, в какой государственный орган осуществляется прием.

9. Способы замещения должностей государственной службы:

- а) назначение на должность;
- б) назначение на должность либо конкурсный отбор;
- в) назначение, выборы, конкурсный отбор либо зачисление на должность;
- г) назначение на должность, выборы либо конкурсный отбор;
- д) назначение на должность, конкурсный отбор либо в порядке зачисления на должность.

10. Права и обязанности государственного служащего, определяемые в зависимости от правового положения государственного органа, в котором он проходит государственную службу, а также в зависимости от замещаемой им должности в этом органе, называются:

- а) общеслужебные;
- б) специальные;
- в) дополнительные;
- г) конкретные.

11. Испытательный срок при приеме на государственную гражданскую службу:

- а) устанавливается всегда;
- б) устанавливается всегда, за исключением приема на службу беременных женщин;
- в) устанавливается всегда, за исключением приема на службу беременных женщин и лиц, впервые поступающих на государственную службу после окончания соответствующих профессиональных учебных заведений;
- г) устанавливается всегда, за исключением приема на службу беременных женщин, лиц, впервые поступающих на государственную службу после окончания соответствующих профессиональных учебных заведений, а также для граждан, замещающих должности категорий «руководителей» либо «помощников» на определенный срок полномочий;

д) устанавливается всегда, за исключением указанных в варианте «г» и в ряде иных предусмотренных законом случаях.

12. Аттестация как элемент проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств государственного гражданского служащего, а также определения его соответствия требованиям замещаемой должности, должна проводиться:

- а) ежегодно;
- б) один раз в два года;
- в) один раз в три года;
- г) один раз в четыре года.

13. Предельный возраст пребывания гражданина на государственной гражданской службе:

- а) для мужчин – 60 лет, для женщин – 55 лет;
- б) для мужчин – 65 лет, для женщин – 60 лет;
- в) 65 лет независимо от пола;
- г) 70 лет независимо от пола;
- д) возраст законом не оговорен.

14. За разглашение сведений, составляющих государственную тайну, государственный гражданский служащий может быть привлечен к ответственности:

- а) административной;
- б) уголовной;
- в) дисциплинарной;
- г) гражданско-правовой.

15. Служебная проверка проводится:

- а) при проверке достоверности анкетных данных;
- б) при сдаче квалификационного экзамена;
- в) перед применением дисциплинарного взыскания;
- г) перед аттестацией.

16. По результатам аттестации государственный гражданский служащий может быть:

- а) направлен на профессиональную переподготовку;
- б) включен в кадровый резерв;
- в) уволен;
- г) понижен в должности.

По теме №8

1. *Административное принуждение – это...*
 - а) специфическая деятельность органов государственного управления;*
 - б) один из методов управления;*
 - в) система определенных мер, обладающих специфическими признаками;*
 - г) все перечисленное.*

2. *Какой из методов реализации исполнительной власти влечет за собой применение установленных государством административных мер?*
 - а) метод убеждения;*
 - б) метод принуждения;*
 - в) метод стимулирования;*
 - г) все вышеперечисленное.*

3. *Административное принуждение в сфере управленческой деятельности направлено на обеспечение:*
 - а) правомерности поведения участников управленческих отношений;*
 - б) функционирования и защиту выполнения правовых предписаний;*
 - в) существования устойчивой системы управленческих отношений, базирующихся на основах законности.*

4. *На кого возложено осуществление мер административного принуждения?*
 - а) на уполномоченное должностное лицо органа исполнительной власти;*
 - б) на мировых судей;*
 - в) на должностных лиц общественных объединений.*

5. *Основанием для применения мер административного принуждения является:*
 - а) совершение административного правонарушения, посягающего на имущественные права граждан в виде мелкого хищения;*
 - б) совершение уголовного преступления, посягающего на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;*
 - в) регистрация транспортного средства;*
 - г) надзор за соблюдением правил пожарной безопасности;*
 - д) введение чрезвычайного положения, эпидемия или эпизоотия на определенной территории РФ;*
 - е) осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там документов и вещей.*

6. *В каком нормативном акте закреплено применение таких мер административного принуждения, как применение физической силы, специальных средств, оружия, специальной и боевой техники?*

- а) в Кодексе об административных правонарушениях РФ;
- б) в Законе РФ «О полиции»;
- в) в Федеральном законе «О внутренних войсках»;
- г) в Таможенном кодексе;
- д) во всех вышеперечисленных.

7. Понятие «административное и дисциплинарное принуждение» относится к:

- а) процессуальному принуждению;
- б) уголовному принуждению;
- в) государственному принуждению;
- г) финансовому принуждению.

8. Как правило, виды государственного принуждения равнозначны по своему содержанию понятию соответствующего вида юридической ответственности. Попробуйте создать такие соотношения:

- а) уголовное принуждение – уголовная ответственность;
- б) дисциплинарное принуждение –
- в) гражданско-правовое принуждение –
- г) административное принуждение –

9. Могут ли органы местного самоуправления издавать нормативные акты об административной ответственности?

- а) да;
- б) нет;
- в) могут, но только тогда, когда это предусмотрено соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

10. Перечень видов административных наказаний:

- а) устанавливается только на федеральном уровне;
- б) устанавливается как на федеральном, так и на региональном уровне (уровне субъектов РФ);
- в) устанавливается на федеральном и региональном уровне, но может быть дополнен и органами местного самоуправления, если такая компетенция закреплена за ними законом соответствующего субъекта РФ.

11. По достижению какого возраста гражданин может быть привлечен к административной ответственности?

- а) 14 лет;
- б) 16 лет;
- в) 16 лет, но по некоторым видам правонарушений – с 14 лет;
- г) 18 лет;
- д) 18 лет, но по некоторым видам правонарушений – с 16 лет.

12. Юридическое лицо признается виновным в совершении

административного правонарушения:

а) если будет доказана вина конкретного должностного лица (сотрудника) этого юридического лица;

б) если будет установлено, и что у юридического лица имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и при этом доказана вина конкретного сотрудника, действием или бездействием которого были нарушены эти нормы и правила;

в) если будет установлено, что у юридического лица имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению этих норм и правил (причем вина в этом конкретных сотрудников установлению вовсе не подлежит).

13. По общему правилу, к какой категории субъектов административной ответственности КоАП РФ относит лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица?

а) к категории физических лиц (граждан);

б) к категории юридических лиц;

в) к категории должностных лиц;

г) КоАП РФ выделяет их в особую самостоятельную группу субъектов.

14. Что из нижеперечисленного не относится к системе (видам) административных наказаний?

а) возмездное изъятие орудия совершения административного правонарушения;

б) возмездное изъятие предмета административного правонарушения;

в) исправительные работы;

г) дисквалификация;

д) все перечисленные меры воздействия на правонарушителя являются видами мер административных наказаний.

15. Какой вид административного наказания не может применяться в отношении юридического лица?

а) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

б) лишение специального права;

в) предупреждение;

г) обязательные работы;

д) все эти виды административных наказаний могут применяться как к физическим, так и юридическим лицам.

16. Государственный санитарный врач в рамках своих полномочий

принял решение о временном отстранении от работы повара столовой, являющегося носителем возбудителей инфекционного заболевания. Можно ли подобного рода действие рассматривать как меру административного принуждения и если «да», то к какому виду мер оно относится?

- а) можно (как административно-предупредительную меру);*
- б) можно (как административно-пресекательную меру);*
- в) можно (как меру административного наказания);*
- г) нельзя.*

17. Какое административное наказание не относится к категории основных и может быть назначено в дополнение к другим видам административных наказаний?

- а) лишение специального права;*
- б) административный арест;*
- в) дисквалификация;*
- г) все вышеперечисленное относится к категории основных административных наказаний.*

18. Как назначается административное наказание при совершении лицом нескольких административных правонарушений?

- а) всегда за каждое из них в отдельности (путем сложения соответствующих санкций);*
- б) всегда по принципу поглощения более строгой санкцией менее строгой, хотя квалифицироваться деяния должны в отдельности;*
- в) за каждое правонарушение в отдельности (путем сложения соответствующих санкций), но если дела обо всех совершенных правонарушениях рассматриваются одним и тем же органом или должностным лицом, то тогда в пределах только одной санкции.*

19. По общему правилу срок давности назначения административного наказания составляет:

- а) два месяца со дня совершения (обнаружения) правонарушения;*
- б) один месяц со дня совершения (обнаружения) правонарушения;*
- в) шесть месяцев со дня совершения, а для длящихся правонарушений – со дня их обнаружения.*

20. Срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию:

- а) до момента исполнения постановления о назначении административного наказания;*
- б) один год с момента совершения (обнаружения) правонарушения;*
- в) один год с момента вынесения постановления о назначении административного наказания;*
- г) один год с момента окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.*

21. Доставка, задержание, привод – это меры:

- а) контрольно-предупредительного характера;
- б) административно-восстановительные меры;
- в) административная ответственность;
- г) процессуального обеспечения.

22. Признаками административного правонарушения являются:

- а) противоправность;
- б) общественная опасность;
- в) наказуемость;
- г) общественная вредность;
- д) виновность;
- е) малозначительность.

23. Лишение специального права – это вид административного наказания, заключающийся во временном лишении лица:

- а) права управления, права охоты, права рыбалки;
- б) права управления, права на эксплуатацию радиочастотных средств или высокочастотных устройств, права охоты;
- в) права управления, права охоты, права занимать определенные должности.

24. Срок лишения специального права не может быть более:

- а) 1 года
- б) 2 года;
- в) 3 года;
- г) 5 лет

25. Общий и специальный сроки административного ареста составляют:

- а) до трех часов, до сорока восьми часов;
- б) до сорока восьми часов, до пятнадцати суток;
- в) до пятнадцати суток, до тридцати суток.

26. Устанавливать административную ответственность вправе:

- а) представительные органы местного самоуправления;
- б) органы государственной исполнительной власти;
- в) Президент РФ и Правительство РФ;
- г) Федеральное Собрание РФ;
- д) законодательные органы субъектов РФ.

27. Административное расследование – это:

- а) стадия производства по делу об административном правонарушении;
- б) этап стадии возбуждения дела об административном

правонарушении;

в) этап стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.

28. Юридическим основанием административной ответственности является правовая норма, закрепленная:

а) в актах Президента РФ и органов государственной исполнительной власти;

б) в правилах, предусмотренных федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами РФ;

в) в КоАП РФ и законах субъектов РФ.

29. Фактическим основанием административной ответственности выступает:

а) протокол об административном правонарушении;

б) постановление о назначении административного наказания;

в) состав административного правонарушения.

30. Размер административного штрафа не может быть менее:

а) 50 рублей;

б) 100 рублей;

в) 200 рублей.

31. Дело об административном правонарушении рассматривают следующие государственные органы и должностные лица:

а) судьи, органы прокуратуры, органы государственной исполнительной власти и их должностные лица, коллегиальные органы;

б) судьи, органы прокуратуры, органы государственной исполнительной власти и их должностные лица, органы, созданные в соответствии с законом субъекта РФ, и их должностные лица;

в) судьи, органы государственной исполнительной власти и их должностные лица, коллегиальные органы, органы, созданные в соответствии с законом субъекта РФ, и их должностные лица.

32. Назначение административного наказания:

а) освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено, при условии компенсации в полном объеме нанесенного правонарушением ущерба;

б) освобождает лицо от исполнения обязанности, за исполнение которой административное наказание было назначено;

в) не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

33. Соотношение понятий «юридический процесс» и «юридическое производство»:

- а) это одно и то же;*
- б) первое является разновидностью (элементом) второго;*
- в) второе является разновидностью (элементом) первого.*

34. Определение административного процесса как регламентированной законом деятельности по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящихся между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению административного принуждения – это:

- а) проявление юрисдикционного подхода к определению этого понятия;*
- б) проявление управленческого подхода к определению этого понятия;*
- в) вообще некорректное определение, поскольку не отражает сути ни юрисдикционного, ни управленческого подхода к его определению.*

35. Регламентированная соответствующими правовыми нормами деятельность уполномоченных на это субъектов по изданию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации – это:

- а) элемент административно-правотворческого процесса;*
- б) элемент административно-правонаделительного процесса;*
- в) элемент административно-юрисдикционного процесса;*
- г) деятельность, не имеющая отношения к административному процессу.*

36. Особенностью административно-процессуальной деятельности является то, что ее инициатором (началом):

- а) всегда служит исполнительный орган публичной власти;*
- б) всегда служит просьба (действие, бездействие) субъекта, не наделенного полномочиями правоприменения;*
- в) может быть как первое, так и второе.*

37. Что из перечисленного ниже не относится к юрисдикционному проявлению административно-процессуальной деятельности?

- а) исполнительное производство;*
- б) дисциплинарное производство;*
- в) производство по жалобам;*
- г) производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности;*
- д) производство по делам об административных правонарушениях;*
- е) все перечисленное относится к таковому.*

38. Какой (какие) из перечисленных ниже принципов свойственен исключительно административному процессу по сравнению с другими видами юридических процессов?

- а) гласность;*
- б) законность;*
- в) быстрота (оперативность);*

- г) материальность истины;
- д) самостоятельность в принятии решений;
- е) ответственность за ненадлежащее ведение процесса;
- ж) все перечисленные принципы в полной мере свойственны абсолютно всем юридическим процессам.

39. *Выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений:*

- а) является одной из самостоятельных задач производства по делам об административных правонарушениях;
- б) самостоятельной задачей производства не является, однако входит в предмет доказывания по делу;
- в) самостоятельной задачей производства не является, однако является одним из вопросов, решаемых на стадии рассмотрения дела с последующим представлением в соответствующие органы и учреждения.

40. *Производство по делу об административном правонарушении, осуществляемое в форме административного расследования, относится к категории:*

- а) «обычное производство»;
- б) «упрощенное производство»;
- в) «особое производство».

41. *Презумпция невиновности как принцип производства по делам об административных правонарушениях распространяется:*

- а) только на физических лиц как субъектов ответственности;
- б) только на физических и должностных лиц как субъектов ответственности;
- в) как на физических, должностных, так и на юридических лиц как субъектов ответственности.

42. *Присутствие потерпевшего на рассмотрении дела об административном правонарушении – это его:*

- а) право;
- б) обязанность;
- в) право, за исключением случаев, когда размер и характер причиненного ему вреда могут быть выяснены только на стадии рассмотрения дела, в силу чего он обязан присутствовать на его рассмотрении.

43. *Представитель – это лицо, представляющее в ходе производства по делу об административном правонарушении интересы:*

- а) привлекаемого к ответственности лица или потерпевшего, но не являющегося при этом адвокатом;
- б) потерпевшего, но не являющегося при этом адвокатом;

в) привлекаемого к административной ответственности лица, но не являющегося при этом адвокатом;

г) потерпевшего, причем вне зависимости от того – адвокат ли это или кто-либо иной.

44. Что из нижеперечисленного не относится к целям применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении?

а) пресечение административного правонарушения;

б) предупреждение административного правонарушения;

в) составление протокола при невозможности составить его на месте;

г) обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела;

д) обеспечение исполнения вынесенного по делу постановления;

е) все перечисленное относится к делам применения этих мер.

45. Является ли наложение (взимание) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения без составления соответствующего протокола моментом возбуждения дела об административном правонарушении?

а) да, является, поскольку могут быть дальнейшее обжалование и опротестование;

б) нет, не является, поскольку лицо признает свою вину и согласно с размером штрафа, последующее обжалование и опротестование исключаются.

46. Административное расследование:

а) начинается с момента составления протокола об административном правонарушении;

б) заканчивается составлением протокола об административном правонарушении;

в) как правило – начинается с момента составления протокола об административном правонарушении, но в ряде случаев может и заканчиваться составлением такого протокола.

47. На каком этапе стадии рассмотрения дела об административном правонарушении решается вопрос о наличии или отсутствии в деле обстоятельств, исключающих производство по нему?

а) на подготовительном (этапе подготовки дела к рассмотрению);

б) на этапе непосредственного рассмотрения дела по существу;

в) на этапе вынесения и оглашения принятого по делу решения;

г) данный вопрос на данной стадии не решается, а должен быть решен ранее – на стадии возбуждения дела.

48. Виды постановлений, принимаемых по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении:

- а) только о назначении административного наказания;*
- б) о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу;*
- в) о назначении административного наказания, о прекращении производства по делу либо о передаче на рассмотрение в другой орган (другому должностному лицу) по подведомственности;*
- г) все перечисленные выше и несколько иных предусмотренных законом видов постановлений.*

49. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, обжалуется:

- а) главе администрации, при которой создан данный орган;*
- б) в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;*
- в) мировому судье по месту нахождения коллегиального органа;*
- г) в прокуратуру.*

50. Каким образом должна быть рассмотрена жалоба на постановление по делу об административном правонарушении в случае ее одновременной подачи в суд и в вышестоящий орган (должностному лицу)?

- а) должна быть рассмотрена судом;*
- б) должна быть рассмотрена вышестоящим органом (должностным лицом);*
- в) рассматривается параллельно и судом, и вышестоящим органом (должностным лицом).*

51. Существует ли какой-либо срок давности приведения к исполнению постановления о назначении административного наказания?

- а) да, существует: один месяц;*
- б) да, существует: один год;*
- в) да, существует: три года;*
- г) нет, не существует.*

По теме №9

1. Режим должного функционирования системы государственного управления, состоящий в точном и неуклонном соблюдении исполнения норм Конституции РФ, законов и иных нормативных актов всеми субъектами управленческих общественных отношений, именуется как:

- а) законность в сфере государственного управления;*
- б) дисциплина в сфере государственного управления;*
- в) контроль в сфере государственного управления;*
- г) надзор в сфере государственного управления.*

2. К способам обеспечения законности и дисциплины в сфере

государственного управления не относится:

- а) контроль;*
- б) надзор;*
- в) обжалование (реализация права жалобы);*
- г) все перечисленное выше.*

3. Если в территориальный орган федеральной исполнительной власти приехала комиссия из вышестоящего органа в целях проведения проверки соответствия результатов его деятельности по абсолютно всем закрепленным за этим органом направлениям его деятельности, то такого рода проверку можно охарактеризовать как:

- а) общий контроль внешнего характера;*
- б) специальный контроль внешнего характера;*
- в) общий контроль внутреннего характера;*
- г) специальный контроль внутреннего характера;*
- д) общий надзор внешнего характера;*
- е) общий надзор внутреннего характера.*

4. К субъектам государственного контроля в сфере управления не относится:

- а) Президент РФ;*
- б) органы законодательной власти;*
- в) органы судебной власти;*
- г) органы исполнительной власти;*
- д) все перечисленные выше органы являются субъектами государственного контроля в сфере управления.*

5. Административный надзор – это:

- а) разновидность прокурорского надзора;*
- б) особый вид государственной деятельности специально уполномоченных на это органов исполнительной власти и должностных лиц;*
- в) термин, поглощающий собой как соответствующую деятельность органов прокуратуры, так и соответствующую деятельность специально уполномоченных на это органов исполнительной власти и должностных лиц.*

6. Протест прокурора предполагает:

- а) реагирование на противоречащий закону правовой акт поднадзорного органа или должностного лица;*
- б) устранение нарушений законов;*
- в) возбуждение дела об административном правонарушении;*
- г) предупреждение о недопустимости нарушения закона.*

7. Классифицируйте контроль по различным основаниям:

- а) за всей деятельностью подконтрольного в целом;
 - б) контроль органа, не входящего в организационную систему подконтрольных органов, но наделенного особыми полномочиями по контролю;
 - в) контроль с целью предупреждения правонарушения;
 - г) контроль по отдельным видам деятельности;
 - д) контроль, осуществляемый лично должностным лицом, обладающим контрольными полномочиями;
 - е) контроль в рамках организационной системы;
 - ж) контроль с целью проверки исполнения решений контролирующего органа;
 - з) контроль вышестоящего органа в порядке подчиненности;
 - и) контроль через структуры, которые обеспечивают деятельность органа или должностного лица, обладающего контрольными полномочиями.
8. К формам контроля относятся:
- а) проверка исполнения решений;
 - б) получение информации;
 - в) ревизия;
 - г) экспертиза;
 - д) инспектирование;
 - е) лицензирование определенных видов деятельности;
 - ж) регистрация актов и документов;
 - з) издание индивидуальных правовых актов.

По разделам 10 и 11.

1. Систему различного рода звеньев и отношений, связанных с управлением определенной группы родственных объектов, объединенных по их практическому назначению, можно определить как:

- а) отрасль управления;
- б) сферу управления;
- в) предмет управления;
- г) субъект управления.

2. Соотношение понятий «отрасль государственного управления» и «сфера государственного управления»:

- а) это одно и то же;
- б) отрасль управления всегда состоит из определенных сфер управления, т. е. понятие более широкое;
- в) сфера управления включает в себя несколько отраслей управления, т. е. понятие более широкое;
- г) эти понятия вообще никак не соотносятся между собой.

3. Принцип организации государственного управления, в соответствии с которым субъект управления реализует свои управленческие функции в отношении предприятий, организаций и других объектов управления, которые организационно ему не подчинены, именуется принципом:

- а) отраслевой организации государственного управления;
- б) межотраслевой организации государственного управления;
- в) внутриотраслевой организации государственного управления.

4. Какие из перечисленных принципов относятся к организации исполнительной власти?

- а) централизации и децентрализации;
- б) законности;
- в) все перечисленные.

5. На каком принципе базируется разграничение компетенции в области управления между органами исполнительной власти РФ и ее субъектов?

- а) демократизма;
- б) федерализма;
- в) децентрализации.

6. Субъектами государственного управления являются:

- а) органы исполнительной власти государства;
- б) органы местного самоуправления;
- в) политические партии.

7. Органами исполнительной власти являются:

- а) Федеральная служба безопасности;
- б) Высший аттестационный комитет (ВАК);
- в) администрация г. Саратова.

8. Разграничение компетенции по управлению между органами государственной власти РФ и ее субъектов базируется на принципе:

- а) федерализма;
- б) децентрализации;
- в) централизации.

9. Межотраслевое управление является:

- а) аналогом межведомственного управления, состоящего в осуществлении специальных функций, имеющих межведомственное значение;
- б) аналогом межведомственного управления, выражающегося в осуществлении специальных функций отраслевого профиля;
- в) управлением комплексами, в том числе специализированных отраслей.

10. Отраслевое управление охватывает:

- а) комплекс специализированных, функционально взаимосвязанных и взаимозависимых отраслей;
- б) конгломерат различных отраслей и видов деятельности, на которые оказывают влияние разные федеральные органы исполнительной власти в порядке возложенных на них полномочий;
- в) только управление в экономической и социально-культурной сфере.

11. Функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти зависят:

- а) от вида конкретного органа;
- б) от компетенции применительно к порученным им сферам;
- в) от подведомственности;
- г) от места, занимаемого ими в их иерархической системе;
- д) все вышеперечисленное.

12. Федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и контролю по вопросам, связанным с определением (установлением) цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий, является:

- а) Министерство экономического развития РФ;
- б) Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
- в) Федеральная служба по тарифам;
- г) Федеральная антимонопольная служба.

13. В соответствии с положениями Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов в области бюджета, финансов и налогов относятся:

- а) финансовое и кредитное регулирование;
- б) основы ценовой политики;
- в) установление общих принципов налогообложения в стране;
- г) все перечисленное выше относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

14. Федеральным органом исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма является:

- а) Министерство финансов РФ;
- б) Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- в) Федеральная служба безопасности;
- г) этими вопросами занимается Правительство РФ.

15. Выдача лицензий (разрешений) на производство, хранение и оборот этилового спирта и спиртосодержащей продукции входит в компетенцию такого федерального органа исполнительной власти, как:

- а) Министерство промышленности и торговли РФ;
- б) Федеральная антимонопольная служба;
- в) Министерство сельского хозяйства РФ;
- г) Федеральное агентство лесного хозяйства;
- д) среди приведенных выше примеров правильного ответа нет.

16. Какой из указанных ниже федеральных органов исполнительной власти входит в систему органов управления промышленностью и торговлей?

- а) Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;
- б) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- в) Федеральное космическое агентство;
- г) все указанные органы относятся к этой системе;
- д) ни один из указанных органов к этой системе отношения не имеет.

17. Федеральное космическое агентство подведомственно:

- а) Министерству обороны РФ;
- б) Министерству промышленности и торговли РФ;
- в) Министерству энергетики РФ;
- г) Правительству РФ.

18. Функции лицензирования деятельности в области оказания услуг связи осуществляет:

- а) Министерство связи и массовых коммуникаций РФ;
- б) Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;
- в) Федеральное агентство связи.

По разделу №12

1. Содержание образования, различного по уровню и (или) направленности, определяется:

- а) уставом образовательного учреждения;
- б) образовательной программой;

в) государственным образовательным стандартом.

2. Право на ведение образовательной деятельности подтверждается выдачей образовательному учреждению:

- а) лицензии;
- б) свидетельства о государственной регистрации;
- в) свидетельства о государственной аккредитации.

3. Юридическое признание прав и способности образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне не ниже официально признанной нормы называется:

- а) аккредитация образовательного учреждения;
- б) аттестация образовательного учреждения;
- в) лицензирование образовательного учреждения.

4. Объективная оценка уровня образования и квалификации выпускников образовательного учреждения осуществляется на основе:

- а) устава образовательного учреждения;
- б) государственных образовательных стандартов;
- в) типовой образовательной программы;
- г) образовательной программы образовательного учреждения.

5. С целью подтверждения соответствия качества образования государственным образовательным стандартам проводится:

- а) государственная регистрация образовательного учреждения;
- б) государственная аккредитация образовательного учреждения;
- в) лицензирование деятельности образовательного учреждения.

6. Лицензирование образовательной деятельности является функцией:

- а) Министерства образования и науки РФ;
- б) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- в) уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ.

7. Государственная аккредитация образовательного учреждения не является функцией:

- а) Министерства образования и науки РФ;
- б) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- в) уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ.

8. В соответствии с законом установление перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование, относятся к ведению:

- а) исключительно федеральных органов государственной власти;
- б) как федеральных, так и региональных органов государственной власти;

в) как органов государственной власти (федеральных и региональных), так и органов местного самоуправления в пределах соответствующей компетенции.

9. Осуществление деятельности по лицензированию, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений и их филиалов – это часть функций:

- а) Министерства образования и науки РФ;
- б) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- в) лицензирование – это функция Министерства образования и науки РФ, а остальное – функции Федеральной службы по надзору в сфере образования.

10. Не подлежит лицензированию образовательная деятельность:

- а) учреждений высшего профессионального образования по реализуемым ими программам;
- б) в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения, не сопровождающихся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании;
- в) образовательных учреждений дополнительного профессионального образования;
- г) научных организаций по программам послевузовского профессионального образования.

11. Срок действия свидетельства о государственной аккредитации для образовательного учреждения профессионального образования составляет:

- а) 2 года;
- б) 5 лет;
- в) 5 лет;
- г) 10 лет;
- д) бессрочно.

12. Учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих программы общего образования, относится к полномочиям:

- а) федерального органа исполнительной власти;
- б) органа исполнительной власти субъекта РФ;
- в) органа местного самоуправления.

13. Установление форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся относится к полномочиям:

- а) федерального органа исполнительной власти;
- б) органа исполнительной власти субъекта РФ;
- в) органа местного самоуправления.

14. Проведение государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, не относится к полномочиям:

- а) федерального органа исполнительной власти;
- б) органа исполнительной власти субъекта РФ;
- в) органа местного самоуправления.

15. Деятельность, направленная на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач, охватывается объемом понятия:

- 1) фундаментальные научные исследования;
- 2) прикладные научные исследования;
- 3) научно-техническая деятельность.

16. Научной организацией признается организация

- а) независимо от наличия статуса юридического лица;
- б) независимо от организационно-правовой формы;
- в) независимо от формы собственности.

17. Научный работник имеет право на:

- а) признание его автором научных и научно-технических результатов;
- б) публикацию в открытой печати без каких-либо ограничений научных и научно-технических результатов;
- в) осуществление предпринимательской деятельности в области науки и техники.

18. Количество государственных академий наук, функционирующих в Российской Федерации :

- а) четыре;
- б) пять;
- в) шесть;
- г) семь;
- д) восемь;
- е) девять.

5. Приведите наименования государственных академий наук, уставы которых утверждаются:

- а) Президентом РФ.....
- б) Правительством РФ.....
- в) Министерством юстиции РФ.....
- г) Министерством образования и науки РФ.....

19. Статус наукограда может быть присвоен:

- а) муниципальному образованию;
- б) автономному округу;

в) административному центру субъекта РФ.

20. Статус наукограда присваивается решением:

- а) Совета Федерации;
- б) Президента РФ;
- в) Правительства РФ;
- г) Министерства образования и науки РФ.

21. К полномочиям как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов РФ, относятся:

- а) финансирование научной и научно-технической деятельности;
- б) установление государственной системы аттестации научных и научно-технических работников;
- в) создание, реорганизация и ликвидация государственных научных организаций;
- г) формирование единых систем стандартизации, обеспечения единства измерений, сертификации;
- д) разработка и реализация научных и научно-технических программ и проектов;
- е) научных организаций по программам послевузовского профессионального образования.

22. Понятие «культурная деятельность» и понятие «творческая деятельность»:

- а) совпадают по объему;
- б) соотносятся как часть и целое;
- в) соотносятся как целое и часть;
- г) являются самостоятельными видами деятельности.

23. В соответствии с законодательством РФ к культурным ценностям относятся:

- а) нормы и образцы поведения;
- б) языки, диалекты и говоры;
- в) исторические события;
- г) исторические топонимы.

24. К правам человека в области культуры относятся:

- а) право собственности на имеющие историко-культурное значение предметы, коллекции, здания и сооружения;
- б) право создавать организации по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей;
- в) право на свободный доступ к частным собраниям в различных областях культурной деятельности;
- г) право вывозить за границу результаты своей творческой деятельности.

25. Государственная регистрация редакции СМИ осуществляется:

- а) Министерством культуры РФ;
- б) Министерством юстиции РФ;
- в) Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;
- г) Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям.

26. Редакция СМИ обязана:

- а) назвать лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, если соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом;
- б) отвечать на письма граждан;
- в) пересылать письма граждан тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение.

27. Цензура массовой информации:

- а) допускается по отношению к негосударственным СМИ;
- б) допускается в условиях чрезвычайного положения;
- в) допускается в условиях военного положения;
- г) не допускается.

28. Злоупотреблением свободой массовой информации признается:

- а) распространение статистических данных о состоянии преступности;
- б) распространение сведений об обстоятельствах, создающих угрозу экономической безопасности;
- в) использование СМИ скрытых вставок и иных технических приемов распространения информации, воздействующих на подсознание людей;
- г) распространение сведений о способах изготовления лекарственных средств;
- д) распространение информации, содержащей призывы к проведению массовых политических акций (шествий, митингов, демонстраций).

29. Деятельность СМИ может быть прекращена в принудительном порядке по решению:

- а) регистрирующего органа;
- б) органа прокуратуры;
- в) органа местного самоуправления;
- г) суда.

30. К полномочиям как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов РФ, относится:

- а) сохранение, использование, охрана объектов культурного наследия;
- б) регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей;
- в) финансирование расходов на культуру;
- г) создание учреждений культуры;
- д) координация внешней политики в области культурного сотрудничества.

31. *Функции государственного контроля за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда – это часть функций:*

- а) Министерства культуры РФ;
- б) Федерального архивного агентства

32. *Бесплатную медицинскую помощь могут оказывать учреждения здравоохранения:*

- а) государственные и муниципальные;
- б) все, независимо от формы собственности;
- в) только муниципальные и частные;
- г) только частные

33. *Учреждения и предприятия здравоохранения вправе осуществлять свою деятельность на основании соответствующей лицензии, получение которой обусловлено наличием у заявителя:*

- а) свидетельства о государственной регистрации;
- б) сертификата соответствия условий его деятельности установленным стандартам;
- в) сертификата соответствия качества предоставляемых услуг установленным стандартам;
- г) сертификата соответствия квалификации сотрудников установленным требованиям.

34. *Выдачу лицензий на осуществление медицинской и фармацевтической деятельности осуществляет:*

- а) Министерство здравоохранения РФ;
- б) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- в) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;
- г) Министерство труда и социальной защиты РФ;
- г) Федеральное медико-биологическое агентство.

35. *Оказание гражданину медицинской помощи без его согласия допускается на основаниях и в порядке, установленных:*

- а) ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;
- б) ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- в) ФЗ «О государственной социальной помощи»;
- г) ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- д) ФЗ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

36. В целях пресечения нарушений санитарных норм, уполномоченные должностные лица вправе применять следующие меры:

- а) введение карантина;
- б) проведение обязательных прививок;
- в) установление запрета на реализацию продукции;
- г) приостановление эксплуатации объектов, выполнения отдельных видов работ;
- д) временное отстранение от работы лиц, являющихся носителями возбудителей инфекционных заболеваний.

37. Пациенты, находящиеся в психиатрических стационарах, вправе:

- а) принимать посетителей;
- б) пользоваться телефоном;
- в) вести переписку без цензуры;
- г) подавать без цензуры жалобы и заявления в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру, суд и адвокату;
- д) встречаться с адвокатом и священнослужителем наедине;
- е) выписывать газеты и журналы; и др.

38. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется:

- а) Министерством здравоохранения РФ;
- б) Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- в) Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения;
- г) Федеральной службой по труду и занятости;
- д) Федеральным медико-биологическим агентством.

39. Порядок отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам; порядок организации и производства медицинских экспертиз; правила выплаты трудовых пенсий; правила хранения лекарственных средств для медицинского применения; правила по охране труда устанавливаются актами:

- а) Министерства здравоохранения РФ;
- б) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- в) Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения;
- г) Федеральной службы по труду и занятости;
- д) Федерального медико-биологического агентства.

40. Контроль и надзор в сфере донорства крови и ее компонентов осуществляется:

- а) Министерством здравоохранения РФ;

- б) Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- в) Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения;
- г) Федеральной службой по труду и занятости;
- д) Федеральным медико-биологическим агентством.

41. Лица, получившие медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах, к медицинской или фармацевтической деятельности в РФ допускаются:

- а) после экзамена в соответствующих учебных заведениях Российской Федерации;
- б) после прохождения переподготовки в соответствующих учебных заведениях Российской Федерации;
- в) после получения соответствующей лицензии;
- г) не допускаются.

42. Проведение сеансов массового целительства, в том числе с использованием средств массовой информации:

- а) допускается в отношении лиц, имеющих лицензию на медицинскую деятельность;
- б) допускается в отношении лиц, имеющих высшее медицинское образование;
- в) допускается в отношении лиц, получивших диплом целителя;
- г) не допускается.

43. Социальное развитие как область государственного управления включает в себя следующие взаимосвязанные группы общественных отношений:

- а) в области труда и социальной защиты граждан;
- б) в области здравоохранения, труда и социального развития;
- в) в области здравоохранения и социального развития.

44. Лицензирование деятельности по социальному обеспечению граждан относится к компетенции:

- а) федеральных органов исполнительной власти;
- б) региональных органов исполнительной власти;
- в) как федеральных, так и региональных органов исполнительной власти;
- г) в зависимости от вида социального обеспечения может осуществляться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

55. Осуществление функций по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия – это часть компетенции:

- а) Росздравнадзора;

- б) Роспотребнадзора;
- в) Россельхознадзора.

46. *Координацию деятельности Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ осуществляет:*

- а) Правительство РФ;
- б) Министерство здравоохранения РФ;
- в) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;
- г) Федеральная служба по труду и занятости;
- д) Министерство труда и социального защиты РФ.

По разделам 13-15

Выберите наиболее правильные и полные варианты ответов.

1. *Система политических, экономических, военных, специальных, правовых и иных мер по обеспечению готовности государства к защите от вооруженного нападения именуется как:*

- а) оборона государства;
- б) безопасность государства;
- в) суверенитет государства.

2. *Состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз именуется как:*

- а) оборона;
- б) безопасность;
- в) суверенитет.

3. *Деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению актов терроризма на территории Российской Федерации – это элемент обеспечения ее:*

- а) обороны;
- б) безопасности;
- в) внутренних дел.

4. *Утверждение концепции, планов строительства, применения и дислокации Вооруженных Сил РФ – это часть функций:*

- а) Государственной Думы РФ;
- б) Президента РФ;
- в) Правительства РФ;
- г) Генерального штаба Вооруженных Сил РФ;
- д) Министерства обороны.

5. *Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обороны, является:*

- а) Правительство РФ;
- б) Министерство обороны РФ;
- в) Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ;
- г) эта функция отнесена к компетенции Президента РФ.

6. *Основные направления военной политики Российской Федерации определяет:*

- а) Федеральное Собрание РФ;
- б) Президент РФ;
- в) Правительство РФ;
- г) Министерство обороны РФ;
- д) Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ.

7. *В соответствии с законодательством Российской Федерации контроль и надзор в области военно-технического сотрудничества – это часть функций:*

- а) Министерства обороны РФ;
- б) Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству;
- в) Федеральной службы по оборонному заказу.

8. *Гражданская оборона как составная часть организации обороны в Российской Федерации, ее нормативно-правовое регулирование, а также контроль и надзор в области ее осуществления — это часть функций:*

- а) Министерства обороны РФ;
- б) федеральной службы, подведомственной Министерству обороны РФ;
- в) МЧС России;
- г) федеральной службы, подведомственной МЧС России.

9. *Что из перечисленного ниже не входит в систему органов обеспечения национальной безопасности?*

- а) Служба внешней разведки РФ;
- б) Федеральная служба охраны;
- в) Государственная фельдъегерская служба РФ;
- г) все перечисленные органы входят в эту систему;
- д) к специализированным органам обеспечения национальной безопасности России относится только Федеральная служба безопасности.

10. *Что из перечисленного ниже входит в сферу государственного управления в области внутренних дел?*

- а) общественные отношения по защите прав и свобод человека и гражданина;
- б) общественные отношения по обеспечению общественной безопасности

и охране правопорядка;

- в) общественные отношения в области миграции;
- г) общественные отношения в области юстиции;
- д) все перечисленное выше относится к сфере государственного управления в области внутренних дел.

11. Федеральная служба исполнения наказаний:

- а) находится в ведении и прямом подчинении Президенту РФ;
- б) находится в ведении и прямом подчинении Правительству РФ;
- в) входит в систему органов управления внутренними делами и находится в ведении МВД России;
- г) входит в систему органов управления в области юстиции и находится в непосредственном ведении Министерства юстиции РФ;
- д) входит в систему органов управления в области внутренних дел, однако находится в ведении Министерства юстиции РФ.

12. Организация деятельности адвокатуры и нотариата в Российской Федерации – это элемент функциональной компетенции такого федерального органа исполнительной власти, как:

- а) Министерство юстиции РФ;
- б) Федеральная служба по надзору в области адвокатуры и нотариата, подведомственная Министерству юстиции РФ;
- в) Федеральная служба по надзору в области адвокатуры и нотариата, подведомственная напрямую Правительству РФ;
- г) вопрос поставлен неверно, ибо адвокатура и нотариат относятся к элементам государственного управления судебной системой и подведомственны соответствующему департаменту при Верховном Суде РФ.

13. Анализируя систему государственного управления во внешнеполитической сфере, можно сказать, что данная сфера относится:

- а) во всех своих проявлениях к исключительному ведению Российской Федерации и на уровне ее субъектов осуществляться не может;
- б) в большинстве своем относится к исключительному ведению Российской Федерации, однако, по ряду вопросов затрагивает и функциональную компетенцию соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что отражено в ст. 71–72 Конституции РФ.

