

# Административное право

Учебник

2-е издание

Под редакцией  
Л. Я. Попова, М. С. Студеникиной

Издательство  
НОРМА



Москва 2018 г.

### **Аннотация**

Попов Л.Л., Студеникина М.С., Агапов А.Б. и др. Административное право: учебник. - М.: Норма, 2018. - 704 с.

В соответствии с государственным образовательным стандартом в учебнике рассматриваются предмет и метод административного права; административно-правовой статус субъектов административного права (российских и иностранных граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, предприятий, учреждений и организаций); формы и методы реализации исполнительной власти; ответственность за совершение административных правонарушений.

Освещаются вопросы организации управления в экономической, социально культурной и административно политической сферах. Специальный раздел посвящён проблемам административно процессуального права. Учебник подготовлен с учётом проводимых в стране административной и судебной реформ.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, работников органов исполнительной власти, практикующих юристов.

## Оглавление

### Предисловие

### Часть первая

#### Сущность и основные институты административного права

##### *Раздел 1. Понятие административного права*

##### *Глава 1. Введение в курс административного права*

##### *Глава 2. Предмет и метод административного права*

##### *Глава 3. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения*

##### *Раздел 2. Субъекты административного права*

##### *Глава 4. Административно-правовой статус гражданина*

##### *Глава 5. Органы исполнительной власти в системе субъектов административного права*

##### *Глава 6. Административно-правовой статус государственных служащих*

##### *Глава 7. Административно-правовой статус предприятий, учреждений, общественных объединений*

##### *Раздел 3. Административно-правовые формы и методы реализации исполнительной власти*

##### *Глава 8. Административно-правовые формы*

##### *Глава 9. Административно-правовые методы*

##### *Глава 10. Административное принуждение*

##### *Раздел 4. Административное правонарушение и административная ответственность*

##### *Глава 11. Административное правонарушение*

##### *Глава 12. Административная ответственность*

##### *Глава 13. Административное наказание*

*Глава 14. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях*

*Раздел 5. Обеспечение законности в государственном управлении*

*Глава 15. Законность в сфере государственного управления и способы её обеспечения*

## **Часть вторая**

### **Организация государственного управления**

*Раздел 6. Управление экономической сферой*

*Глава 16. Управление экономическим развитием и государственным имуществом*

*Глава 17. Управление в сфере финансов*

*Глава 18. Управление антимонопольной деятельностью, государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий, предпринимательской деятельности*

*Глава 19. Управление промышленностью и торговлей*

*Глава 20. Управление агропромышленным комплексом*

*Глава 21. Управление транспортным комплексом*

*Глава 22. Управление строительно-жилищным комплексом*

*Глава 23. Управление в области связи, информационных технологий и массовых коммуникаций*

*Глава 24. Управление таможенным делом*

*Глава 25. Управление в сфере экологии, охраны окружающей среды и природопользования*

*Раздел 7. Управление в социально-культурной сфере*

*Глава 26. Управление в сфере образования и науки*

*Глава 27. Управление в области культуры*

*Глава 28. Управление в сфере здравоохранения*

*Глава 29. Управление в сфере труда и социальной защиты*

*Глава 30. Управление в сфере физической культуры и спорта*

*Раздел 8. Управление в административно-политической сфере*

*Глава 31. Управление в области обороны*

*Глава 32. Управление в области безопасности*

*Глава 33. Управление в области внутренних дел*

*Глава 34. Управление в области юстиции*

*Глава 35. Управление иностранными делами*

**Часть третья.**

**Административно-процессуальное право**

*Раздел 9. Основы административно-процессуального права*

*Глава 36. Административно-процессуальная деятельность*

*Глава 37. Административно-процедурное производство*

*Глава 38. Административно-юрисдикционное производство*

*Глава 39. Производство по делам об административных правонарушениях*

## Предисловие

Административное право является базовой, ключевой отраслью правовой системы России наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах государственной и общественной жизни. Истоки этой правовой отрасли коренятся в появившихся ещё в древнейшие времена тех или иных правилах, призванных организуяще воздействовать на жизнь общества во всём её многообразии. Таким образом, исторически возникла и получила многовековое развитие объективная потребность в особых регуляторах, имеющих своим непосредственным объектом собственно организующую деятельность власти и связанные с ней общественные отношения. Подобной деятельности древние римляне дали специальное название — *administratio*, что означает руководство, управление. Так возникло управленческое, или административное, право.

В современных условиях в связи с демократическими преобразованиями в нашей стране коренным образом изменились общественные, в том числе управленческие, отношения, а следовательно, сущность, цели и само содержание административного права. Эти изменения можно сгруппировать по нескольким направлениям.

Изменения политической системы повлекли за собой совершенно новое положение личности, гражданина в обществе и государстве. Гражданин, его права и свободы стали высшей ценностью. Перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека потребовал пересмотра концепции взаимоотношений государства и гражданина.

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

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

Переход к рыночным отношениям в экономике повлиял и на сущность административного права. Возникновение многообразных форм собственности потребовало равной защиты со стороны государства всех её видов, государственного регулирования новых экономических процессов. Между тем на первом этапе экономических реформ государство вместе со сложившимся ранее правовым механизмом «ушло» из экономики, рассчитывая на решение возникших совершенно новых экономических проблем посредством рыночных механизмов, в частности конкуренции. Однако вскоре стало ясно, что без государственного регулирования, и прежде всего административно-правового, такие проблемы решить невозможно. Государство с помощью административного права стало возвращать себе утраченные позиции в воздействии на экономику, облакая экономические механизмы — цена, прибыль, налог, пошлина, квота, кредит и т.д. — в административно-правовую форму.

Формирование правового государства, проводимые в стране правовые реформы на основе верховенства Конституции РФ, приоритета закона во всех сферах жизни

общества не оставили в стороне и административное право. Суть происходящих в нём изменений состоит в следующем: ранее административное право представляло собой совокупность в основном подзаконных актов, т.е. постановлений правительства, актов министерств и ведомств — приказов, инструкций, наставлений, уставов, положений, которые нередко не только конкретизировали закон, но и изменяли его, а подчас сводили на нет, тем самым создавая почву для произвола, ограничения прав и свобод граждан, а в итоге для коррупции, теперь же концептуальные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе законов, нормативных указов Президента РФ.

Как же эти изменения отразились на сущности (назначении) административного права? Многие годы делался акцент на том, что административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного управления. И это правильно. Однако в современных условиях характеристика сущности административного права должна быть дополнена и другим важным элементом, а именно: административное право всё в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата.

Современное российское административное право юридически регулирует повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в её процессе многообразные управленческие отношения. Тем самым административное право выполняет роль одного из наиболее существенных выразителей публично-правовых, т.е. государственных, интересов в различных сферах общественной жизни. Важно подчеркнуть, что под регулирующее воздействие норм административного права подпадают те общественные связи, в которых непременным участником является государственная администрация, представляемая органами государственного управления федерального и регионального уровней. В связи с

организацией государственно-властного механизма на основе теории разделения властей эти органы конституционно названы органами исполнительной власти, а их деятельность является фундаментом административного права.

Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечивать проведение в жизнь общих правил и требований, сформулированных нормами законодательства, их неуклонное исполнение всеми государственными и негосударственными образованиями, должностными лицами и гражданами. Тем самым исполнительная власть проводит в жизнь государственную политику.

Достижение этих целей предполагает создание специального механизма исполнительной власти, т.е. системы государственных органов, на практике реализующих исполнение законов. Это и есть органы исполнительной власти (государственного управления). Они администрируют, т.е. управляют экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни страны. Их деятельность по своей сути является управленческой, исполнительной и внесудебной. Государственная деятельность подобного рода необходима. Она — наиболее зримое проявление (внешнее выражение) государственной власти.

Сущностное назначение исполнительной власти, государственного управления состоит в том, чтобы «практически организовать» проведение законов в жизнь, добиться достижения поставленных целей, определённого положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление.

Поэтому необходимо совершенствовать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, государственную службу, организацию местного самоуправления, устранять административные барьеры, прежде всего перед малым и средним предпринимательством, ликвидировать избыточные, дублирующие функции федеральных и региональных органов исполнительной власти, искоренять коррупцию.

Вместе с тем хорошо организованный, обеспеченный всем необходимым государственный аппарат может работать результативно только при условии эффективной деятельности каждого государственного служащего, каждого чиновника.

К сожалению, довольно часто слова «администрация», «администрирование» вызывают негативную реакцию, как нечто бюрократическое, чиновничье, принудительное. Но нельзя не видеть правоохранительную функцию административного права, что предполагает возможность использования средств юридического принуждения для обеспечения должного правового поведения в сфере государственного управления. Нужно уметь различать в регулируемых административным правом отношениях главное — позитивное воздействие на существующие общественные связи. Причём на первый план выдвигаются отношения между аппаратом государственного управления и гражданами, а они возникают, изменяются и прекращаются для каждого гражданина практически ежедневно.

Именно органами исполнительной власти решаются вопросы, связанные с реализацией права граждан на труд, образование, социальное обеспечение, охрану здоровья; именно они охраняют жизнь и имущество граждан, выдают им лицензии (разрешения) на предпринимательскую деятельность, регистрируют изменения места пребывания и жительства, назначают государственные пенсии, оказывают жилищно-коммунальные услуги, рассматривают и разрешают административно-правовые споры, возникающие по инициативе граждан (например, разрешают жалобы граждан на неправомерные действия должностных лиц), и т.п.

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

Нельзя при этом игнорировать и то, что все более разнообразные организационные формы приобретают государственный контроль и надзор, причём не только в экономической сфере.

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

Велико значение административного права в борьбе с административными правонарушениями. Особо важную роль в обеспечении этой борьбы играет Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в действие с 1 июля 2002 г.

Итак, настоящий учебник имеет целью ознакомить студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», а также всех, кого по характеру работы интересуют актуальные проблемы современной правовой системы России, с одной из важнейших правовых отраслей — административным правом.

## **Часть первая.**

### **Сущность и основные институты административного права**

#### **Раздел 1. Понятие административного права**

##### **Глава 1. Введение в курс административного права**

###### **Общее понятие управления. Управление как социальное явление**

Изучение административного права начинается с уяснения понятия «управление». Само латинское слово «administratio» переводится как руководство, управление. Поэтому административное право, регулируя общественные отношения в сфере управленческой деятельности, по существу является правом управления, или управленческим правом. В силу этого вполне логично до того, как подойти к анализу административно-правовых норм и институтов, предварительно выяснить понятие и основные черты, присущие управлению как материальной базе административного права.

Что же представляет собой управление?

Различными науками управление трактуется по-разному. Самое общее понимание этого явления дает кибернетика, наука о законах управления. Рассмотрим ее исходные позиции.

Первозданный хаос как совокупность массы случайностей в результате управленческого воздействия превратился в упорядоченные организованные системы — природные, технические, социальные. Получается, что управление — это единственная защита от хаоса, мощный фактор прогресса.

Учение родоначальника кибернетики — американского математика Н. Винера позволяет сформулировать управление как организующее, целенаправленное воздействие на тот или иной объект или процесс для приведения его в упорядоченное состояние.

В данном определении решающее значение имеет цель, результат такого воздействия. Однако для эффективного управления надо не только знать цель, но и уметь ее

достигать, т.е. так воздействовать на объект управления, чтобы предварительно составленный план был в результате выполнен. А это нередко бывает значительно труднее, чем поставить ту или иную цель.

И здесь становится необходимым понятие алгоритма управления, т.е. способа достижения поставленной цели.

Общая схема управления представляет собой взаимодействие объекта с управляющим устройством — субъектом (природным, техническим, социальным), основанное на каналах связи между ними (обратная связь). По этим каналам управляющее устройство получает информацию о состоянии объекта (ибо, не зная, что происходит с объектом, эффективно управлять нельзя), а по другим каналам управляющее устройство воздействует на объект, управляет им (поскольку без такого воздействия управлять также невозможно).

Рассмотренная схема управления применима для любых управляемых объектов и функционирует лишь при наличии программы, которая возникает как «акт творения» либо как результат самоорганизации, самовозникновения, самосоздания.

Кроме того, управление становится реальным только при наличии известной подчиненности объекта управляющему устройству, например инстинкту, команде компьютера, приказу наделенного необходимыми полномочиями органа, группы людей или отдельного человека.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что общее понятие управления включает в себя три вида: 1) управление в естественно-природных системах; 2) управление в технических системах; 3) управление в социальных системах. В качестве примера первого вида управления можно назвать пчелиную семью, муравейник, да и самого человека, являющегося венцом биологической организации живой природы. Примером второго вида управления являются технические системы, созданные на основе компьютеров и электронно-вычислительных машин, в частности, в области прогноза погоды, противовоздушной обороны, заводов-автоматов и т.д.

Третий вид — это социальное управление, необходимость в котором возникла тогда, когда стал фактом совместный труд людей, например охота, строительство

оросительных каналов, защита своей территории. Совместный труд людей объективно нуждается в управляющем воздействии старейшин, вождей, специального слоя лиц, для которых управление становится основной сферой деятельности. Здесь можно вспомнить крылатую фразу К. Маркса: «Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере».

Социальное управление является одним из важнейших условий жизни человеческого общества и возникает из самой природы общественного процесса труда. При этом социальное управление отличается не столько количественными, сколько качественными характеристиками, тем, что в нем главенствующую роль играют люди и управленческие связи реализуются через отношения людей (их поведение, действия, поступки).

Совместная деятельность людей предполагает ее организацию, которая представляет собой, во-первых, объединение людей для совместной деятельности (образование трудовых коллективов, органов управления) и, во-вторых, определенный порядок их деятельности, ее направление. Отсюда можно сделать вывод, что сущностью социального управления является организующая деятельность.

Содержание этой управленческой деятельности складывается: а) из образования тех или иных органов управления; б) выработки программы действий; в) обеспечения ее необходимыми ресурсами; г) распределения общих задач между участниками совместного труда и объединения их действий и усилий; д) регулирования их повседневной управленческой деятельности (общих правил поведения для всех участников); е) наблюдения (контроля и надзора) за соответствием ее поставленным целям; ж) применения мер убеждения и принуждения к участникам управленческих отношений.

В процессе управления достигается подчинение всех участников совместной деятельности общей цели, на достижение которой эта деятельность направлена. В этом и состоит смысл «упорядочивающего воздействия», осуществляемого в процессе социального управления.

Итак, для социального управления характерно следующее: 1) управление осуществляется там и тогда, где и когда возникает необходимость совместной деятельности людей; 2) управление призвано обеспечивать целенаправленность совместной деятельности людей путем объединения и согласования их поведения и действий; 3) управление осуществляется на началах подчинения участников совместной деятельности единой управляющей воле. Следовательно, социальное управление — это осуществление властных организующих функций, обеспечивающих достижение в процессе совместной деятельности людей поставленных целей.

Социальное управление подразделяется на три вида: а) общественное управление (общественные объединения, трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.д.); б) местное самоуправление; в) государственное управление.

Государственное управление (исполнительная власть) является материальным фундаментом административного права. Именно оно составляет предмет данной отрасли российского права.

### **Государственное управление**

Все признаки и черты социального управления так или иначе проявляются в государственном управлении.

С возникновением государства неизбежно появилось и государственное управление, имманентно ему присущее. Без него государство и общество существовать не могут. В государственном управлении и через него наиболее ощутимо для каждого человека находит свое выражение и реализацию государственная власть. Именно она обеспечивает развитие экономики, социально-культурной сферы, административно-политической деятельности.

«Государственное управление» как понятие и термин широко используются в научной литературе и законодательстве. На всем протяжении советского периода оно

было доминирующим как один из видов государственной деятельности наряду с законодательной, судебной, прокурорской.

Конституция РФ 1993 г. на основе теории разделения властей вместо понятия государственного управления, имевшего организационно - правовой смысл, ввела понятие исполнительной власти, отражающее политико-правовое содержание одной из ветвей государственной власти, представляющей триединство законодательной, исполнительной и судебной властей. В результате некоторые авторы стали избегать употребления термина «государственное управление». Тем не менее, разумеется, государственное управление, несмотря на отсутствие этого термина в Конституции, нигде не исчезло.

Сущностное назначение исполнительной власти, так же, как и государственного управления, состоит в том, чтобы «практически организовать» проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата. Этой работой повседневно, непрерывно занимаются органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление. Таким образом конституционное понятие исполнительной власти не исключает, а, напротив, предполагает необходимость государственного управления и его постоянного совершенствования.

Государственное управление характеризуется рядом особенностей. Во-первых, это организующая деятельность, состоящая в образовании необходимых государственных органов и коллективов людей, определении порядка их деятельности для достижения поставленных целей (например, увеличить внутренний валовой продукт, победить бедность, создать боеспособные вооруженные силы, реализовать национальные приоритетные проекты — образование, здравоохранение, доступное жилье, сельское хозяйство, решить демографическую проблему).

Во-вторых, это исполнительно-распорядительная деятельность. Для исполнения законов и иных нормативных правовых актов органы исполнительной власти и их должностные лица наделены необходимыми распорядительными полномочиями, без которых государственное управление невозможно.

В-третьих, это юридически-властная деятельность. Исполнение и распоряительство невозможны без наличия у органов исполнительной власти и их должностных лиц государственно-властных полномочий, диапазон которых весьма широк — от требования соблюдать нормы права, подчиниться установленному правопорядку до применения физической силы и даже оружия.

В-четвертых, это деятельность подзаконная, т.е. она должна осуществляться на основе и во исполнение закона, а в широком смысле — на основе всех правовых актов. Главное здесь состоит в том, что любые действия органов исполнительной власти и их должностных лиц могут осуществляться только в рамках предоставленных правовыми актами полномочий.

В-пятых, это деятельность творческая, исключая бездушный бюрократизм, волокиту, неуважительное отношение к людям, чтобы не получилось так, как говорил один из классиков: по форме все правильно, а по существу — издевательство. В государственном управлении очень важно при принятии и исполнении управленческих решений достигать «золотой середины», когда законность, целесообразность и справедливость «идут» вместе к поставленной цели. Для исполнения любого закона, иного правового акта (приказа, команды, поручения) необходимо использовать творческий и интеллектуальный потенциал, современные достижения науки и техники, передовой опыт, чтобы наилучшим образом достичь положительного результата.

В-шестых, это повседневная, непрерывная деятельность. Ежедневно миллионы граждан и многие государственные и негосударственные организации нуждаются в решении их повседневных дел, помощи, защите, внимании органов исполнительной власти и их должностных лиц. Именно на них ложится конституционная обязанность обеспечить условия для реализации всеми объектами управления своих прав, свобод и законных интересов.

В-седьмых, это деятельность, основанная на функциональной структуре процесса управления, включающего ряд общеуправленческих функций: информационное

обеспечение, прогнозирование, планирование, регулирование, взаимодействие и координация, контроль и надзор, учет и оценка эффективности.

В теории и практике о понятии, объеме государственного управления, его соотношении с другими государственно-правовыми категориями идет оживленная дискуссия. В частности, о том, как соотносятся между собой государственное управление и государственное регулирование. Высказывается мнение, что это два самостоятельных управленческих явления.

Так, государственное управление — это жесткое, прямое воздействие, применяемое в основном к государственным предприятиям, учреждениям и организациям, и чаще в тех сферах, где объективно требуется именно такой характер воздействия, например оборона, безопасность, внутренние дела.

Государственное регулирование — это более мягкое упорядочивающее воздействие в отношении негосударственных организаций, а также граждан, состоящее в установлении общих правил для всех участников управленческих отношений, например налоговых, таможенных, противопожарных, экологических.

Как можно заметить, государственное регулирование, являясь управленческой деятельностью, представляет собой важную составную часть государственного управления, его ведущую функцию и поэтому не может рассматриваться обособленно от него.

### **Исполнительная власть: понятие и содержание**

Исполнительная власть, являясь ветвью государственной власти, обладает всеми признаками государственной власти и вместе с тем имеет особенности, обусловленные ее юридической природой.

Это выражается в том, что исполнительная власть связана с практической повседневной деятельностью специальных субъектов — органов исполнительной власти и должностных лиц, наделенных полномочиями по обеспечению прав и свобод граждан, законных интересов организованных коллективов людей, по

проведению в жизнь целей и задач государственной политики, изложенных и закрепленных в законе.

Определенное качественное выражение исполнительная власть приобретает благодаря функциям, компетенции, формам и методам деятельности этих органов, вытекающим из специфики сфер деятельности (промышленность, оборона, культура, здравоохранение и т.д.).

Видение функций исполнительной власти обусловлено сущностью государственного управления как направляющего, организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения. Особое значение имеют такие функции, как согласование, координация и интеграция на общей правовой и организационной основе. Осуществление этих функций позволяет рассматривать исполнительную власть в качестве государственно-управленческой деятельности, реализуемой в различных сферах социально-экономической жизни. При определении функций учитываются и основные функции государства (организация и защита территории страны, обеспечение суверенитета Российской Федерации и международное сотрудничество; правовая и социальная защита населения; обеспечение экономического и социального развития; законотворческая и правоохранительная деятельность; взаимодействие со структурами гражданского общества). Обращается внимание на функции координации государственного сектора с секторами корпоративным и частным, аналитические и консультативные, прогнозирования и планирования в соответствующей сфере — регулятивной, правотворческой, контрольно-надзорной, правоохранительной, юрисдикционной, оперативно-исполнительной.

Без необходимых правовых властных форм практически невозможно обеспечить исполнение закона и других решений государства, повседневное руководство работой управляемых (регулируемых) объектов. В силу этого исполнительная власть имеет особые формы властвования. В первую очередь это правовые акты, представляющие собой юридический вариант управленческого решения. Путем издания правовых актов субъекты исполнительной власти решают тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе их деятельности. При

определении существа правовых форм исполнительной власти важно подчеркнуть факт принятия управленческого решения не только на основании, но и во исполнение закона. Акцент на значении правотворческой деятельности в сфере исполнительной власти «во исполнение» закона предполагает наличие двух начал в правовом регулировании: 1) строгое соответствие правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, актам более высокой юридической силы; 2) выработка и проведение в жизнь политики государства по вопросам, имеющим общую значимость.

Поскольку в каждом управленческом решении отражается воля соответствующего субъекта исполнительной власти, признак формы как официального документа, выражающего юридически властное волеизъявление субъекта исполнительной власти, не вызывает сомнения. В то же время используются и другие способы организации государственно-управленческой деятельности. В частности, применяется такой вариант принятия управленческого решения, при котором субъекты не имеют по отношению друг к другу властных полномочий, а решают вопросы на основе согласования волей.

В правовых формах исполнительной власти проявляется ее распорядительный характер. Данное качество исполнительной власти находит выражение и в принятии индивидуальных управленческих решений по конкретному вопросу государственно-управленческой деятельности. Как правило, такого рода правовые формы являются юридическими фактами, вызывающими возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений. В этом случае они персонифицированы и индивидуализированы, т.е. адресованы определенному физическому или юридическому лицу и по своему содержанию представляют собой предписания или выступают в качестве актов исполнительного характера.

Наряду с правовыми формами в процессе функционирования исполнительной власти важная роль отводится методам, т.е. способам, приемам, практической реализации задач и функций исполнительной власти, достижения ее целей. В них находят выражение все основные качества, присущие функциям исполнительной власти. Это

установление правил поведения в рамках компетенции субъектов исполнительной власти, установление стандартов; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений; осуществление регистрационных действий; проведение конкретных мероприятий по контролю и надзору; материальное и моральное поощрение; применение санкций и др. Выбор методов находится в прямой зависимости от формы собственности, сферы управления и регулирования.

Исполнительная власть является активной и целенаправленной, реализуется повседневно и непрерывно на всей территории Российской Федерации. Подобные свойства исполнительная власть приобретает благодаря тому, что, во-первых, осуществляется по отношению к важнейшим сферам социальной, экономической, культурной и политической жизни общества и государства, а во-вторых, в ее непосредственном ведении находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти — воинские формирования, финансы, природные, информационные и иные ресурсы.

Проявление организационного механизма исполнительной власти опосредуют ее специальные субъекты — органы исполнительной власти. Каждый из них ответствен за состояние своей предметной сферы (промышленность, оборона, культура, здравоохранение и т.д.).

Важнейшим организационным инструментом исполнительной власти, которому отводится особая роль в реализации предоставленных полномочий, выступает государственная должность. В положениях о федеральных органах и их структурных подразделениях, уставах, должностных регламентах и других нормативных правовых актах, по сути, определяются задачи, функции, обязанности, права, основные формы и методы деятельности государственного служащего применительно к каждой должности.

Изложенное подводит к выводу о том, что исполнительная власть как ветвь государственной власти представляет собой совокупность организационно-

функциональных механизмов государственно-властного характера для реализации целей и задач государственной политики, закрепленных в законе.

## **Глава 2. Предмет и метод административного права**

### **Предмет административного права**

Предмет административного права отвечает на вопрос, какие общественные отношения регулируются нормами названной отрасли права, а метод административного права — на вопрос, как, каким образом эти нормы выполняют свое регулирующее воздействие.

Общественные отношения, составляющие предмет административного права, обладают рядом особенностей. Во-первых, это отношения, возникающие в процессе государственного управления, реализации исполнительной власти, и поэтому они называются управленческими отношениями. Во-вторых, обязательной стороной этих отношений является орган исполнительной власти, государственного управления, наделенный государственно-властными, исполнительно-распорядительными полномочиями. В-третьих, в управленческих отношениях отмечается юридическое неравенство сторон — организационная или правовая зависимость от органа исполнительной власти. В-четвертых, в этих отношениях всегда присутствуют государственный, публично-правовой интерес, необходимость создать условия для реализации функций государства в экономике, социально-культурной и административно-политической сферах. В-пятых, общественные управленческие отношения обеспечивают реализацию конституционной обязанности Российского государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод граждан.

Общественные управленческие отношения, в совокупности образующие предмет административного права, решающим образом обуславливают сущность, цели, само содержание данной отрасли права, ибо, как известно, объект (общественные управленческие отношения) определяет как содержание регулирующего правового воздействия, так и его методы.

Предмет административного права представляет собой систему общественных управленческих отношений, регулируемых административно-правовыми нормами. К

конкретным общественным управленческим отношениям, составляющим материальную основу административного права, относятся следующие:

1) общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления на всех его иерархических уровнях. Здесь имеется в виду прежде всего внешняя деятельность органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления, для осуществления которой они, собственно, и созданы, а именно организация экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности;

2) внутриорганизационные отношения всех государственных органов, которые в основном одинаковы, однотипны независимо от того, где они осуществляются: в органах исполнительной власти, законодательных или судебных. Эти отношения охватывают информационно-аналитическую работу, делопроизводство, прием на работу, перемещение по службе, увольнение, дисциплинарную ответственность, поощрение, материально-техническое обеспечение и т.п. Вся эта деятельность носит вспомогательный по отношению к внешней деятельности характер и регулируется нормами административного права;

3) деятельность судов и судей, часто реализующих юридически властные полномочия, свойственные органам исполнительной власти: рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний, разрешение жалоб на незаконные решения и действия органов исполнительной власти и их должностных лиц;

4) общественные отношения, возникающие в деятельности общественных объединений, которым государство передало некоторые свои государственно-властные полномочия. Например, народным дружинам переданы некоторые внешне властные полномочия государственных правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка, и народные дружинники могут осуществлять задержание нарушителей, доставлять их в соответствующие государственные органы. Естественно, подобная деятельность общественных объединений регулируется нормами административного права;

5) административное право охватывает своим регулирующим воздействием управленческие отношения, возникающие в связи с функционированием коммерческих структур, иных негосударственных формирований, когда это прямо предусмотрено действующим законодательством;

б) деятельность исполнительных органов местного самоуправления также в значительной мере составляет предмет административного права, ибо они не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений. Исполнительные органы городов, поселков и т.п. действуют не изолировано от администрации краев и областей, а также органов исполнительной власти республик. Естественно, что подобного рода управленческие отношения регламентируются нормами административного права.

Таким образом, при определении предмета административного права необходимо учитывать:

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

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

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

По существу, это те условия, при которых управленческие отношения возникают в процессе практической реализации задач и функций исполнительной власти.

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

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

- б) между несоподчинёнными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрации двух областей);
- в) между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, холдинги, концерны и проч.), предприятиями и учреждениями;
- г) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями, предприятиями, учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т.п.);
- д) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
- е) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- ж) между субъектами исполнительной власти и гражданами.

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

Итак, административное право — это отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации исполнительной власти, осуществления государственно-управленческой деятельности. При этом

важно отметить, что административное право ориентировано на повышение эффективности государственно-управленческой деятельности, т.е. на практическую реализацию законов в общегосударственном масштабе.

Ведущая роль административного права, естественно, сохраняется в период реформирования государственных институтов, административной реформы. В частности, не сокращается его масштабность, о чем свидетельствует тенденция известного расширения массива подзаконных административно-правовых норм преимущественно президентского, правительственного и министерского уровней. Не означает и отказа от административно-правового регулирования сокращение государственного сектора, особенно в сфере экономики. Меняются его методы, что, однако, не лишает административное право роли одного из необходимых юридических регуляторов общественных отношений. Об этом свидетельствует, например, усиление значения приоритетных национальных проектов (Образование, Здравоохранение, Доступное жилье, Сельское хозяйство), целевых федеральных программ, возрастание роли региональных регуляторов, усиление начал общего управления в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Повышается роль административно-правовых средств контрольно-надзорного характера, институтов административной ответственности и административного процесса. Отмечается широкое распространение административно-правовых средств укрепления законности и правопорядка, таких как государственная регистрация, разрешительная система, детальная регламентация управленческих функций на основе административных регламентов и т.п.

### **Методы административного права**

Административное право регулирует общественные управленческие отношения с помощью различных правовых средств, способов воздействия на эти отношения, поведение их участников. Эти средства и способы объединяются понятием метода правового регулирования общественных отношений. Именно предмет и метод дают

общую характеристику любой отрасли права, в том числе и административного, позволяя их разграничить.

Существуют методы правового регулирования общественных отношений, характерные в том или ином объеме для всех отраслей права. Это предписание — возложение юридической обязанности совершать те или иные действия; запрет — прямая юридическая обязанность не совершать установленных нормой права действий; дозволение — предусмотренное правовой нормой право выбора совершать или не совершать те или иные действия, что означает диспозитивность, т.е. предоставление управляющей или управляемой стороне возможности выбора образа действий при отсутствии прямых предписаний и запретов. Конечно, их использование в различных отраслях права существенно различается. Так, предписание в большей мере присуще административному праву, запрет — уголовному праву, дозволение — гражданскому праву.

Тем не менее в соответствии с законодательством каждая отрасль права, в том числе и административное право, использует все эти методы с учетом особенностей предмета данной отрасли, т.е. регулируемых общественных отношений.

Для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания, запреты. Однако из этого механизма не исключается и метод дозволения, диспозитивности, т.е. возможности выбора того или иного варианта поведения, предусмотренного нормой права. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Административно-правовое регулирование и его механизм — это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая — управляемого (объект управления). Подобного рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект

исполнительной власти. Соответственно, административно-правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, где преобладает метод «власти и подчинения».

Метод административного права — это метод одностороннего властвования, одностороннего волеизъявления одного из участников отношения (например, руководитель и подчиненный, сотрудник полиции и нарушитель общественного порядка). Объем их юридических прав и обязанностей различен: с одной стороны, наличие полномочий, предусмотренных законом, для выполнения управленческих функций, с другой — преимущественно обязанность выполнить предъявляемые требования, понести назначенное административное или дисциплинарное наказание, т.е. здесь отсутствует юридическое равенство участников. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это прежде всего тем, что юридически властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти. Вместе с тем необходимо подчеркнуть равенство сторон перед законом, т.е. руководитель и подчиненный, работник полиции и нарушитель обладают определенными правами и несут соответствующие обязанности, в равной мере подлежащие безусловному выполнению.

Следует отметить и такую особенность метода административного права, как лишенная какой-либо диспозитивности обязательность выполнения установленных законом правил, норм, стандартов, требований, запретов и иных предписаний. Причем эта обязательность может касаться всех граждан, например, общеобязательность соблюдения правил поведения в общественных местах, правил перехода улиц, противопожарных правил, либо только специальных субъектов административного права — должностных лиц, водителей автотранспорта, военнослужащих, охотников и т.д.

Итак, метод административного права можно определить как метод «власти и подчинения», приказа и исполнения. Данный метод административного права

является приоритетным, преобладающим, но не единственным. Не все отношения в сфере исполнительной власти построены по схеме «власть — подчинение», т.е. по вертикали.

В административном праве существует немало ситуаций, когда необходимо регулировать возникающие так называемые горизонтальные общественные отношения, стороны которых находятся на одном иерархическом уровне, например отношения между двумя министерствами. Здесь отсутствует организационная подчиненность, юридический статус характеризуется полным равенством, ни о каком одностороннем властвовании не может быть и речи.

Вот тогда возникает потребность в иных методах административно-правового регулирования, в качестве которых выступают взаимодействие, согласование, координация, соглашение, административный договор и др.

### **Принципы и функции административного права**

Принципы административного права — это базисные, исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности, на которых основываются административно-правовые нормы, правоотношения, механизм реализации прав и обязанностей субъектов административного права, в целом осуществление государственного управления.

Назначение этих принципов состоит в том, что, во-первых, они определяют содержание, социальную направленность и главные отраслевые особенности административно-правового регулирования; во-вторых, эти принципы помогают точнее понимать смысл правовых норм и правильно их толковать и применять; в-третьих, они должны учитываться при обнаружении пробелов и противоречий в законодательстве и применении правовых норм по аналогии, поскольку предусмотреть все детали и особенности управленческих отношений в силу их многообразия невозможно.

Принципы административного права закреплены в законодательстве и имеют общеобязательный характер. Основополагающее значение имеют те из них, которые предусмотрены Конституцией РФ. Данными принципами являются следующие:

1) приоритет личности и ее интересов в жизни общества (ст. 2 Конституции РФ).

Данный принцип весьма показателен для административно-правового регулирования, поскольку именно в процессе реализации исполнительной власти становятся реальными и гарантированными права и свободы человека и гражданина, обеспечивается их защита. Нормами данной отрасли права соответственно формируется административно-правовой статус личности, гражданина;

2) принцип разделения властей. Административно-правовое регулирование осуществляется с учетом данного принципа, который заключается в обеспечении делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот. Нормами административного права определяются деятельность исполнительной власти, ее независимость и взаимодействие с другими властями;

3) принцип законности. Этот принцип предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) при применении административно-правовых норм обязаны строго соблюдать законодательство Российской Федерации, действовать на основе и во исполнение закона;

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

административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений;

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

б) механизм административно-правового регулирования строится с учетом принципа федерализма. Существенное значение при этом имеет тот факт, что административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Соответственно, важным вопросом является практика установления административно-правовых норм на уровне субъектов РФ согласно нормам федерального законодательства. Здесь нередки факты принятия исполнительными органами субъектов РФ правовых актов, находящихся в противоречии с федеральными, нарушающих единое правовое пространство. Дальнейшее укрепление федеративных начал является одним из условий более четкого разграничения полномочий в данной сфере между Федерацией и ее субъектами.

Административное право обладает присущими ему функциями, которые так же, как предмет, метод, принципы, характеризуют его место в системе иных отраслей права. Термин «функция» в переводе с латинского означает «исполнение», «осуществление» или определяется в нормативных словарях как обязанность, круг деятельности.

Функции права — это целевые установки и назначение. Общая юридическая цель административно-правовых норм состоит в регулировании общественных

управленческих отношений в сфере реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления.

Функции административного права, обусловленные предметом и принципами данной отрасли права, могут быть следующими:

- 1) правоисполнительная, предопределяемая тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти;
- 2) правотворческая, являющаяся выражением наделения субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству, обусловленному необходимостью распорядительства;
- 3) организационная, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который определяется нормами административного права;
- 4) координационная, имеющая своей целью, обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления;
- 5) правоохранительная, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений;
- 6) воспитательная, преследующая цель формирования позитивного правосознания, правовой культуры граждан, предупреждения правонарушений, уважения к закону, преодоления правового нигилизма.

### **Место административного права в правовой системе Российской Федерации**

Важное место административного права в правовой системе Российской Федерации предопределено тем, что оно является одной из базовых, системообразующих отраслей, чрезвычайно многогранной и динамичной по своему характеру, постоянно расширяющей свои связи с иными отраслями права.

Особенность положения административного права определяет и то, что оно является отраслью публичного, а не частного права, призванного обеспечивать общезначимые (публичные) интересы (общества, государства в целом). Во всех правоотношениях, где одной из сторон выступает государство, мы имеем дело с публичным правом.

Значительный интерес при характеристике отраслей представляет также их классификация на материальные и процессуальные отрасли. При этом дискуссионным остается вопрос о том, какой отраслью права является административное право. Большинство авторов считают его материальной отраслью. Вместе с тем некоторые ученые утверждают, что административное право относится к процессуальной отрасли права. С этим нельзя согласиться. На наш взгляд, административное право представляет собой комплексную отрасль права, включающую материальные и процессуальные нормы, хотя в перспективе возможно выделение административно-процессуального права в самостоятельную отрасль российского права.

Таким образом, определяя место административного права в российской правовой системе, можно сказать, что оно является базовой, публичной, профилирующей, комплексной материально-процессуальной отраслью права.

Административное право существует не изолированно от других отраслей права. Оно теснейшим образом взаимосвязано с ними. При этом нужно учитывать, что нормы административного права проявляются во многих отраслях права, так как управленческие отношения могут возникнуть во всех ветвях власти. Кроме того, административное право охраняет общественные отношения, регулируемые многими иными отраслями права.

Касаясь взаимодействия отраслей, прежде всего следует отметить соотношение теории государства и права и административного права. Административное право руководствуется разработанными теорией государства и права положениями о сущности, типе, формах, функциях государства и права, нормативного акта, отрасли права, правового института, норме права, правоотношениях, их классификации и т.д. В то же время фактический материал и теоретические обобщения административного

права являются одним из источников развития теории государства и права (например, нормы о поощрениях государственных служащих обогащают институт поощрения в теории государства и права; административное принуждение является одной из разновидностей государственного принуждения; административное правонарушение обладает признаками, присущими правонарушению).

Наиболее тесно административное право связано с конституционным правом, ведь именно в Конституции РФ установлены положения, ставшие основой для функционирования всего государства в целом, в том числе и исполнительной ветви власти. Приоритетной является ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства», в том числе и органов исполнительной власти. В Конституции РФ содержится конкретизация прав и свобод человека и гражданина, которые должны защищаться и охраняться в процессе осуществления полномочий должностными лицами (например, право каждого гражданина на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования и др.).

Особое место занимают ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, которые определяют предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов РФ. Исходя из правил, установленных в этих статьях, разграничиваются исполнительно-распорядительные полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В Конституции РФ особое место уделяется полномочиям Президента РФ в сфере исполнительной власти (гл. 4); гл. 6 содержит общие положения о статусе Правительства РФ; ст. 78 Конституции РФ разрешает федеральным органам исполнительной власти для осуществления своих полномочий создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Если же в целом охарактеризовать взаимодействие административного и конституционного права, то можно сказать, что конституционное право является

основой для существования многих отраслей права, в том числе и административного, содержит общие положения для деятельности исполнительной ветви власти, которые уже более подробно регулируются административным правом. Вместе с тем нельзя согласиться с точкой зрения, высказанной в административно-правовой науке, что административное право является конкретизированным конституционным правом, так как предметы регулирования этих отраслей полностью не совпадают.

Взаимодействие административного и уголовного права осуществляется при определении характера противоправных деяний. В УК РФ и КоАП РФ содержатся виды сходных правонарушений (например, хулиганство и мелкое хулиганство; незаконное предпринимательство и осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или лицензии; фиктивное и преднамеренное банкротство и т.д.), которые в зависимости от признаков объективной стороны, субъекта правонарушения или способа совершения признаются либо уголовным преступлением, либо административным правонарушением. Кроме того, в законодательстве может иметь место декриминализация противоправных деяний. В этом случае уголовные преступления становятся административными правонарушениями.

Но возможна и другая ситуация: если при рассмотрении дела об административном правонарушении в деянии обнаруживаются признаки уголовного преступления, производство по делу об административном правонарушении прекращается, а материалы передаются в орган предварительного следствия или в орган дознания (аналогичный процесс возможен в отношении уголовных дел).

В связи с наличием процессуальных норм в административном праве оно тесно взаимодействует с процессуальными отраслями — гражданским процессуальным, уголовно-процессуальным.

При взаимодействии гражданского права с административным прежде всего нужно иметь в виду различия в методе регулирования. Гражданское право регулирует имущественные отношения, основанные на равенстве участников. В

административном праве равенство сторон практически всегда исключено. Поэтому в тех случаях, когда имущественные отношения, которые могут быть предметом не только гражданского, но и административного права, характеризуются равенством участников, применяются нормы гражданского законодательства. Нормы гражданского права применяются и тогда, когда стороны могут быть неравны (юридическое лицо и орган исполнительной власти), но возникающие имущественные отношения не связаны с непосредственным осуществлением полномочий органа исполнительной власти (например, отношения по заключению договора купли-продажи офисной мебели, компьютеров и иной оргтехники для министерства). Если же имущественные отношения характеризуются неравенством участников и связаны с осуществлением функций исполнительной власти, то они признаются административными. Например, при осуществлении Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом функций по изъятию у учреждений неиспользуемого или используемого не по назначению федерального недвижимого имущества или по передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам приоритетными являются административные отношения.

Кроме того, в ст. 2 ГК РФ установлено правило, что к имущественным отношениям, основанным на административном и ином властном подчинении, гражданское законодательство не применяется, если иное не установлено законодательством.

С иными отраслями права (например, земельным, экологическим, финансовым, трудовым и т.д.) административное право также тесно взаимодействует, так как нормы административного права охраняют отношения, регулируемые этими отраслями права, и в случае их несоблюдения нарушители привлекаются к административной ответственности, установленной в КоАП РФ. Правовой статус и полномочия органов исполнительной власти, действующие в указанных отраслях, также определяются нормами административного права.

Таким образом, в целом можно сделать вывод о взаимодействии административного права со всеми отраслями права, что говорит о практической значимости и важности данной отрасли.

## **Источники административного права**

Право как система общеобязательных правил, чтобы стать действительным регулятором общественных отношений, должно получить какое-то внешнее выражение. В правовой доктрине способы, с помощью которых государственная воля становится юридической нормой, обозначаются условным термином «источники права».

Для мирового юридического пространства, где сосуществуют и взаимно влияют друг на друга различные правовые системы, характерно разнообразие источников права. Они различаются в зависимости от того, каким способом тому или иному предписанию придается нормативный, общеобязательный характер. Исходя из специфики этого способа, в теории права различают следующие основные источники права: правовой обычай; нормативный правовой акт; судебный прецедент; договор нормативного содержания; общие принципы права; идеи и доктрины.

Любая система права обычно признает одновременно несколько источников права. Однако их значение в каждый данный момент может быть неодинаково. Ответ на вопрос об источниках права применительно к конкретной стране может меняться в зависимости от разных исторических этапов, от специфических черт каждой из правовых систем, от особенностей национального права в рамках единой правовой семьи и даже отрасли права, в отношении которой вопрос поставлен.

Для российского административного права из всех известных в теории права видов источников применимы лишь два — нормативный правовой акт и нормативный договор (соглашение).

Наиболее характерным источником административного права является нормативный правовой акт. Правом на издание нормативных правовых актов, в которых содержатся нормы административного права, обладают управомоченные государством субъекты правотворчества. Прежде всего, к ним относятся законодательные (представительные) органы государственной власти и различные

органы исполнительной власти. При этом каждый орган может издавать акты только определенного вида (закон, указ, постановление и т.д.) и только по вопросам, входящим в его компетенцию. Юридическая сила нормативных актов зависит от места органа, издавшего акт, в государственном механизме.

Аксиомой в определении приоритетов нормативных актов служит положение о том, что ядром всей правовой системы является Конституция Российской Федерации. Для Конституции РФ характерно наличие в ней значительного количества норм, имеющих непосредственную административно-правовую направленность, что обуславливает ее значение как важнейшего источника административного права.

Среди этих норм следует выделить нормы:

закрепляющие административно-правовой статус гражданина, его права и обязанности, реализация которых осуществляется преимущественно в сфере государственного управления (ст. 24, 27, 30—33, 46);

устанавливающие предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов в различных сферах и областях государственного управления (ст. 71—73, 76);

определяющие систему исполнительной власти, основы формирования деятельности органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72, ст. 77, ст. 110—117);

закрепляющие многообразие форм собственности, их равную защиту, различные аспекты обеспечения хозяйственной деятельности в условиях рыночных отношений (ст. 8, 34, 35);

уделяющие внимание согласительным процедурам, средствам предотвращения и разрешения юридических коллизий, что повышает роль Конституции РФ как реальной правовой базы для обеспечения равноправия различных социальных интересов (ч. 3 ст. 76, ст. 85, ч. 3 ст. 109, ст. 115).

После Конституции РФ на верхней ступени нормативных актов стоят законы. В юридическом смысле закон — это нормативный акт, принимаемый в особом порядке, обладающий после Конституции наибольшей юридической силой и направленный на регламентацию наиболее важных общественных отношений.

На современном этапе для российского административного права характерно возрастание роли закона как способа правового воздействия. Эта тенденция должна доминировать и впредь, поскольку по своей социальной природе закон в наибольшей степени способен обеспечить устойчивость регулирования управленческих отношений, юридическую целостность законодательства, повысить эффективность реализации самих административно-правовых норм.

Будучи едиными по положению в правовой системе государства, сами законы в то же время различаются определенными видами и формами. Это могут быть конституционные законы (такой термин впервые введен Конституцией РФ 1993 г.); законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ (см. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»); федеральные законы, не имеющие значения первых двух (в доктрине права они называются обычными законами).

К федеральным конституционным законам относятся те законы, которые, во-первых, предусмотрены самой Конституцией (ч. 1 ст. 108) и, во-вторых, не только названы в Конституции (это могут быть и обычные законы), но и поименованы в ней именно как конституционные.

Федеральные конституционные законы регулируют наиболее важные общественные отношения и касаются соответственно ключевых конституционных институтов народовластия, федерализма, обеспечения общественной безопасности, статуса федеральных органов государственной власти. В качестве примера федеральных конституционных законов, содержащих нормы административного права и в связи с этим являющихся источником административного права, следует назвать прежде всего федеральные конституционные законы от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

Для федеральных конституционных законов установлена более сложная процедура их прохождения и принятия. На принятый федеральный конституционный закон не может быть наложено вето Президента РФ. В случае возникновения коллизий между

обычным и конституционным законами приоритет отдается последнему (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ).

Законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации могут касаться только вопросов, предусмотренных ее гл. 3—8. Существо вносимых поправок отражается в наименовании закона. Порядок его принятия аналогичен порядку принятия федерального конституционного закона. Однако он вступает в силу только после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

В качестве иллюстрации можно назвать Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым Правительство РФ должно представлять Государственной Думе отчет не только об исполнении федерального бюджета, но и ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Наиболее распространенным видом федеральных законов являются законы, получившие, как уже отмечалось, в доктрине права наименование обычного федерального закона (в отличие от конституционного). Во многих федеральных законах содержатся нормы административного права. Они закрепляют административно-правовой статус гражданина, принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, регламентируют порядок прохождения государственной службы в аппарате управления, контрольно-надзорную деятельность, регулируют управленческие отношения в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах государственной жизни.

В качестве примеров федеральных законов, являющихся источниками административного права, можно назвать следующие законы: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы

Российской Федерации»; от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях»; от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

Для принятия обычного федерального закона (в отличие от конституционного) не требуется квалифицированного большинства в парламенте. На них может быть наложено вето Президента РФ.

Федеральные законы, в свою очередь, подразделяются на кодификационные и текущие. К кодификационным относятся прежде всего кодексы. Кодекс — это закон интегративного свойства, в котором объединены на основе единых принципов все или основная масса норм, достаточно детально регламентирующих определенную область общественных отношений. Кодекс чаще всего относится к какой-либо одной отрасли права. Важнейшим кодифицированным источником административного права является Кодекс РФ об административных правонарушениях, объединивший материальные и процессуальные нормы об административной ответственности физических и юридических лиц. Но есть кодексы и межотраслевого характера, например Лесной, Водный, Земельный, Воздушный, Градостроительный. В таких кодексах всегда имеются нормы административного права. Поэтому большинство межотраслевых кодексов являются источниками административного права.

Издание законов — не единственная форма нормотворчества Федерального Собрания РФ. Помимо законов, палаты Федерального Собрания РФ полномочны принимать постановления, которые также могут содержать нормы права и быть источником административного права. Примером таких актов могут быть постановления Совета Федерации об утверждении указов Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения (п. «б», «в» ст. 102 Конституции РФ), постановления Государственной Думы об объявлении амнистии (п. «ж» ст. 103 Конституции РФ), если в постановлении речь идет об амнистии в связи с административными правонарушениями, регламенты палат Федерального Собрания РФ, поскольку они

закрепляют не только внутреннюю структуру палат, процедуру их деятельности, но и порядок их взаимоотношений с федеральными органами исполнительной власти при решении вопросов о недоверии Правительству РФ, об ответах на запросы депутатов, внесенные в адрес органов исполнительной власти.

Среди источников административного права особое место занимают нормативные указы Президента РФ. Не являясь главой исполнительной власти, Президент РФ тем не менее наделен Конституцией РФ рядом полномочий, связанных с ее организацией и функционированием. Так, принципиальное значение для административно-правового регулирования имеют указы Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Этими указами закреплены организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти — министерства, федеральные службы, федеральные агентства, определены их основные функции и организационная подчиненность.

Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Президенту РФ дано право утверждать своими указами положения о федеральных органах исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций (ст. 32). Такие нормативные указы также являются источниками административного права.

Нормы административного права содержатся в многочисленных указах Президента РФ, касающихся вопросов организации государственной службы, повышения квалификации государственных служащих, их аттестации, порядка присвоения классных чинов государственной гражданской службы, укрепления дисциплины в системе государственной службы. В этом блоке как иллюстрацию можно привести указы Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к

служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 90) указы Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Из этого следует вывод о том, что если определенный круг общественных отношений урегулирован законом, то полномочий на издание нормативных указов по этому кругу вопросов у Президента нет. С принятием федеральных законов сфера «указного» права неуклонно сужается, и изданные до закона указы должны отменяться Президентом. Именно на такое понимание проблемы ориентирует Конституционный Суд РФ, который в постановлении от 30 апреля 1996 г. записал: «Не противоречит Конституции РФ издание Президентом России указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат федеральным законам, а их действие во времени ограничивается до принятия соответствующих законодательных актов».

Акты Правительства Российской Федерации как источник административного права. В соответствии со ст. 115 Конституции РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Распоряжения Правительства обычно содержат конкретные предписания, т.е. являются актами индивидуального характера. Постановления издаются по наиболее важным вопросам хозяйственной и культурной жизни. Они, как правило, имеют общий характер, содержат нормы права и поэтому являются источниками права. Такие критерии установлены ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Постановления Правительства РФ принимаются в соответствии с его компетенцией, определенной этим Законом (ст. 13—21), а также с иными полномочиями, осуществляемыми в соответствии с Конституцией по предметам ведения Российской Федерации и совместного ее ведения с субъектами Федерации.

Широта административно-правовой тематики постановлений Правительства РФ определяется общим характером его компетенции как высшего органа исполнительной власти.

Важную группу постановлений Правительства РФ составляют постановления, которыми утверждаются положения о федеральных министерствах, службах и агентствах, деятельностью которых руководит непосредственно Правительство РФ.

Известно много постановлений Правительства РФ, которыми утверждены различного рода административные правила деятельности в сферах государственного управления по конкретным вопросам, например постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

Правительство РФ как высший орган исполнительной власти много внимания уделяет комплексности и системности в решении проблем организации исполнительной власти в стране. Этому блоку вопросов посвящены, например, такие нормативные акты Правительства РФ, как Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725. Эти постановления Правительства, безусловно, являются важными источниками административного права.

В качестве источников административного права могут выступать так называемые ведомственные акты — нормативные акты федеральных министерств, служб, агентств. В общем объеме правового регулирования эти акты занимают большое место. Особенно значительны полномочия по нормотворчеству у федеральных

министерств, а также тех служб и агентств, которые находятся в непосредственном ведении Президента РФ и Правительства РФ.

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» установлен исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, которые могут издавать федеральные органы исполнительной власти. В этом перечне названы постановления, приказы, правила, инструкции и положения. Издание нормативных ведомственных актов в виде писем и телеграмм запрещается. Не вправе издавать нормативные акты структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Иллюстрацией ведомственных актов, являющихся источниками административного права, могут выступать приказы федеральных министерств и федеральных служб, которыми определяются (в соответствии с КоАП РФ) перечни должностных лиц, полномочных составлять протоколы об административных правонарушениях.

В последние годы появилось большое число нормативных ведомственных актов, утверждающих административные регламенты исполнения управленческих функций и предоставления государственных услуг. В качестве примеров можно назвать приказ Министерства труда РФ от 29 января 2014 г. № 59-н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы»; приказ Министерства здравоохранения РФ от 5 апреля 2013 г. № 196-н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции по контролю за обращением медицинских изделий».

Крупнейший блок административно-правовых норм содержится в нормативных правовых актах субъектов Федерации. Источниками административного права на региональном уровне являются, прежде всего, учредительные акты субъектов Федерации: конституции республик в составе Российской Федерации, уставы

(основные законы) краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а также законы субъектов Федерации.

Многие законы субъектов Федерации являются источниками административного права, поскольку содержат административные нормы. Так, во многих республиках приняты законы о правительстве; в большинстве субъектов Федерации имеются законы о государственной гражданской службе, об административной ответственности, о схемах управления в субъектах Федерации.

Кроме законов субъектов Федерации источниками административного права могут быть нормативные акты органов исполнительной власти, принимаемые на уровне субъектов Федерации. Их многочисленность и разнообразие обусловлены разновидностями систем организации самой исполнительной власти в субъектах Федерации. К нормативным актам этой группы относятся: указы президентов республик (в тех республиках, где был учрежден институт президентства), постановления региональных правительств, губернаторов краев и областей, других глав администраций.

Источниками административного права могут быть также акты органов местного самоуправления в случае наделения этих органов отдельными государственно-властными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Источниками административного права могут быть также внутрифедеральные договоры и соглашения нормативного характера. Возможность заключения таких договоров и соглашений предусмотрена ст. 11 Конституции РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В названном Законе говорится о договорах по разграничению полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящего в их состав автономного округа. Причем подчеркивается, что договоры о разграничении полномочий должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий.

В этом же Федеральном законе предусматривается возможность заключения внутрифедеральных соглашений о взаимном делегировании части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. В соглашениях должны определяться условия и порядок передачи осуществления полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения. Как примеры нормативных соглашений можно назвать Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Коми от 20 марта 1996 г. № 8 «О разграничении полномочий в бюджетных взаимоотношениях»; Соглашение «Об изменении границы между субъектами Российской Федерации — городом Москвой и Московской областью» (заключено 29 ноября 2011 г.)

В последнее время в литературе появилась точка зрения о том, что в число источников права (в том числе и административного) должны быть включены те решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, которыми признаются неконституционными, недействующими оспариваемые заявителем конкретные нормативные акты или их части. Возможность отнесения подобного рода решений судов к источникам права аргументируется тем, что оспариваемые нормативные акты в случае признания их противоречащими Конституции РФ или федеральным законам признаются утратившими силу. Бесспорно, содержащиеся в решениях названных судов правовые положения имеют важное юридическое значение. Они могут создавать правовой вакуум неприменения вокруг нормативного акта, признанного неконституционным, недействующим. Но поскольку суд по действующей Конституции РФ не является органом, наделенным правом принимать нормативные акты, признание его решений источником права представляется дискуссионным.

Широкий перечень источников административного права и большой массив самих нормативных правовых актов, обусловленный динамичностью и многообразием управленческой деятельности, остро ставит проблему упорядоченности норм административного права и предопределяет особые пути их кодификации.

Многие административисты отрицают возможность создания единого для административного права кодификационного акта в форме Административного кодекса. Кодекс как особая форма законодательного акта должен представлять собой закон, обеспечивающий единообразное регулирование и содержащий в систематизированном виде всю или основную массу норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Именно такое обязательное требование к акту типа кодекса вряд ли можно практически выполнить в силу чрезвычайного разнообразия исполнительной деятельности, регулируемой административным правом, отсутствия моноцентризма в его нормотворчестве и правоприменении.

Кодификация норм административного права традиционно проходит через создание самостоятельных кодифицированных актов по отдельным отраслям или сферам государственной жизни и по отдельным административно-правовым институтам. Например, по институту «исполнительные органы государственной власти» принят Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»; институт государственной службы представлен интегрированными федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Наиболее полной кодификации подвергнут институт административной ответственности, представленный Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В марте 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Дебатируется вопрос о разработке Административно-процессуального кодекса Российской Федерации.

### **Наука административного права**

Административное право как наука представляет собой совокупность научных представлений, знаний, теоретических положений об этой отрасли права.

К предмету науки административного права относится изучение особенностей административно-правового регулирования общественных отношений в сфере государственно-управленческой деятельности; правового статуса субъектов административного права; административного процесса; способов обеспечения законности.

Вместе с тем административное право как наука не сливается с отраслью административного права. Внимание науки сосредоточено на разработке научных понятий и категорий, которыми она пользуется; разработке научных основ административного права как учебной дисциплины, преподаваемой в юридических вузах.

Наука административного права вносит значительный вклад в разработку научных принципов, концепций, прогнозов, направленных на совершенствование практического государственного управления отраслями, регионами, комплексами, на организацию и функционирование исполнительной власти, формы и методы ее осуществления. В свою очередь, юридическая практика в сфере государственно-управленческой деятельности служит критерием истинности научного познания. Изучая и обобщая практику, наука административного права создает условия для генерирования новых идей, распространения всего передового, что повседневно зарождается в жизни. При этом к предмету науки административного права относится исследование не только опыта России, но и моделей административно-правового регулирования зарубежных стран.

Наконец, наука административного права изучает историю государственно-правовых явлений, что позволяет рассматривать их не только под углом зрения настоящего их состояния, но и с позиций их прошлого и будущего. Так, принцип историзма является важным принципом науки административного права при научном описании и объяснении института исполнительной власти, основных этапов, которые проходит исполнительная власть в своем развитии.

Предмет науки административного права обусловил и систему ее источников. Важнейшими источниками науки являются не только многочисленные законы,

подзаконные акты, международные договоры, внутригосударственные договоры и соглашения нормативного характера, но и правовые индивидуальные акты управления, управленческая и судебная практика, в которых находит отражение деятельность органов исполнительной власти в сфере государственного управления. Источниками науки административного права являются результаты комплексных и индивидуальных исследований, проводимых в области административного права как в России, так и за рубежом, диссертации, учебники и учебные пособия, статьи, монографии, научные доктрины.

При исследовании теоретических аспектов административного права используются общенаучные способы и приемы, применяемые в целом юридической наукой. Наука административного права аккумулирует все необходимые методы познания, необходимые для научно обоснованного регулирования общественных управленческих отношений. Они охватывают систему общих, специальных, частных методов познания.

Общей основой науки административного права служат философские методы. Применение законов диалектики, философских категорий в науке административного права позволяет уяснить природу и характер административно-правовых явлений.

Широко используется наукой административного права так называемый аксиоматический метод, выработанный математической логикой. Его суть заключается в необходимости соблюдения ряда требований при формировании системы знаний по любому вопросу общественной жизни. К таким требованиям относятся: 1) непротиворечивость, означающая невозможность получения в качестве логических следствий двух взаимоисключающих утверждений; 2) полнота, смысл которой состоит в том, чтобы все основные положения (аксиомы) системы были бы достаточны для выведения из них в качестве логических следствий всех истинных утверждений данной системы; 3) независимость аксиом, т.е. невыводимость каждой аксиомы данной системы из остальных аксиом этой же системы; 4) разрешимость, т.е. наличие такой процедуры, посредством которой может быть установлено,

выведено из заданных аксиом системы любое утверждение, сформулированное в терминах этой системы.

К числу специальных методов науки административного права относится догматический, или формально-логический. Он применим при изучении административно-правовых норм и позволяет их описать, классифицировать и систематизировать, выявить противоречия правовых актов между собой, их несоответствие реалиям общественной жизни.

Широко используемый наукой административного права сравнительно-правовой метод основывается на последовательном изучении и сопоставлении большого числа сходных административно-правовых явлений. Например, становление и развитие исполнительной власти на основе теории разделения властей, административной юстиции в России диктует необходимость исследования аналогичных институтов в других странах.

В современных условиях особое значение для науки административного права имеет социологический метод исследования. Наблюдение, анкетирование, правовые эксперименты позволяют определить состояние законности и правопорядка в стране, эффективность применения административного принуждения.

Следует подчеркнуть, что арсенал методов, используемых наукой административного права, богат и многообразен. При этом ведется постоянный поиск новых исследовательских методов. Что же касается приоритетного использования того или иного метода, то это всецело зависит от предмета исследования и конкретных задач. Как правило, сложный характер административно-правовых явлений предполагает системный и комплексный подход к их исследованию.

Важным при характеристике науки административного права является понимание ее связей, прежде всего, с другими юридическими науками и места среди них. Так, общие положения, разработанные теорией государства и права, позволяют лучше понять правовые аспекты развития права и функционирования государства и общества. В свою очередь, наука административного права обогащает теорию государства и права по многим правовым аспектам государственно-управленческой

деятельности. Она также связана с историей государства и права, с науками гражданского, трудового, финансового, уголовного права и др.

Близка науке административного права наука управления. Комплексный и многогранный характер управления порождает теоретические предпосылки для науки административного права, которые необходимо учитывать при исследовании и научном описании правовых аспектов различных элементов, сторон, взаимосвязей и проявлений государственной управленческой деятельности. В свою очередь, наука административного права показывает значение для практики управления правовых норм, игнорирование которых зачастую превращает управленческие решения и действия в ничтожные. Таким образом, с одной стороны, теоретические положения науки управления составляют одну из методологических основ науки административного права, а с другой — наука управления использует теоретические достижения науки административного права.

Под системой науки административного права в учебной и научной литературе понимается логическая последовательность исследования вопросов, составляющих ее предмет. Система науки административного права строится на основе внутренней связи, существующей между различными институтами административного права. Однако между системой науки и системой отрасли административного права полного совпадения нет. Кроме доктринальных вопросов наука административного права исследует также закономерности развития административного права, ставит теоретические проблемы. Отсюда — система науки административного права по кругу вопросов шире системы отрасли административного права.

Наука российского административного права прошла значительный путь развития. Ее отпочкование в самостоятельную научную отрасль произошло значительно позже, чем наук гражданского и уголовного права. Период возникновения науки административного права приходится на вторую половину XIX в. Для этого периода характерны научные исследования в зависимости от направления предмета исследования: а) политическое; б) историко-сравнительное; в) социологическое; г) догматическое. Задачей политического направления было выяснение того, какими

должны быть, соответственно потребностям времени и места, мероприятия внутреннего управления или нормы административного права. Данный подход в исследованиях позволил ученым-полицистам рассматривать вопросы государственного управления не с позиции того, как устроено то или другое государственное образование, а как оно должно быть устроено с точки зрения идеальной правовой модели. Данному направлению в науке административного права положили начало труды В. Пешкова и М. Шпилевского. В дальнейшем в основе научных исследований преобладает изучение всего «положительного полицейского законодательства» с использованием историко-сравнительного метода (И. Е. Андреевский, И. Т. Тарасов, Э. Н. Берендтс и др.). Полицисты 70—90-х гг. XIX в. рассматривали избранные ими для изучения институты «в соотношении с условиями и интересами культурного развития». Необходимость догматического подхода при изучении административного права акцентировалась в работах Э. Н. Берендтса, Н. И. Лазаревского и др.

На этом этапе содержание науки административного права представляло собой разрозненные знания в области государственного управления. Вопросы организации административных учреждений разрабатывались преимущественно А. Д. Градовским, Н. М. Коркуновым, В. В. Ивановским, Н. И. Лазаревским в курсах по государственному праву. Наиболее разработанными были проблемы административной юстиции, которая уже в этот период рассматривалась как способ судебного обжалования неправомερных актов государственной администрации с отчетливым разделением властей судебной и исполнительной. Интерес к административной юстиции был весьма велик. Научные работы, освещающие теоретические и практические аспекты данного института, выходят из-под пера И. Е. Андреевского, Э. Н. Берендтса, А. Д. Градовского, В. О. Дерюжинского, М. Д. Загряцкого, А. И. Елистратова, С. А. Корфа, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, И. Т. Тарасова и др. К ним присоединяются переводы К. Лемайера об австрийской административной юстиции, статьи Г. Аншюца — о германской административной юстиции и Г. Бартелеми — о французской. Результаты исследований направлены в

первую очередь на коренное изменение всего уклада общественных отношений между гражданами и должностными лицами в сфере государственно-управленческой деятельности в условиях перехода от абсолютизма к современному конституционному порядку.

В начале XX в. А. И. Елистратов, определяя задачи административного права, указывал, что в основе правового порядка в государственном управлении должны быть юридические акты: а) юридические нормы, регулирующие отношения между гражданами и должностными лицами; б) административные акты, определяющие содержание этих отношений; в) акты юрисдикции и административная юстиция как элемент правового режима.

Отсюда в качестве основных элементов административного права выдвигаются: 1) учение об учреждениях внутреннего государственного управления, куда входит учение о государственной администрации и об органах общественного самоуправления; 2) учение о правах личной свободы граждан как о границе для вмешательства правящей власти в область личной самостоятельности частных лиц и их групп; 3) учение о способах обеспечения законности. Сюда относится юридическая ответственность должностных лиц за неправомерные акты управления и административная юстиция.

В 1914 г. было подготовлено Сводное обозрение преподавания по предметам государственного и административного права в России на 1915—1916 гг. По существу, эта была первая учебная общероссийская типовая программа по административному праву, в разработке которой приняли участие более 60 ведущих ученых различных школ и направлений. В результате обзора многочисленных курсов, дисциплин и теорий в предмет административного права были включены такие вопросы, как понятие административного права; понятие и задачи государственного управления; органы внутреннего управления и их классификация; юридическая природа актов администрации; органы правительства центральные и местные, их полномочия (обыкновенные и чрезвычайные); органы самоуправления, их организация, компетенция и правительственный надзор за ними; право личной

неприкосновенности, право печати, право передвижения и выбора занятий; административная юстиция; дисциплинарная ответственность; судебная ответственность должностных лиц.

В первые годы советской власти административно-правовую науку развивали А. И. Елистратов, М. Д. Загряцков, А. Ф. Евтихийев, Н. П. Карадже-Искров, В. Л. Кобалевский и др. Исследование научных проблем неразрывно связано с дальнейшей разработкой основных понятий, определений, изложенных в дореволюционных работах, применительно к советской государственности. Так, федеративное устройство СССР предопределило издание книги И. Н. Ананова «Очерки федерального управления СССР (народные комиссариаты Союза ССР)» (1925 г.). Заслуживают внимания монографические исследования М. Д. Загряцкова «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве» (1924 г.) и «Административно-финансовое право» (1928 г.), Н. П. Карадже-Искрова «Новейшая эволюция административного права» (1927 г.).

В то же время в 1925—1929 гг. в юридической науке в целом обозначилось движение назад в отношении связанности государственного управления и административного права. Этому способствовали ошибочные мнения некоторых ученых, полагавших, что отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, являются не правовыми, а техническими, а правовые формы и методы вообще отмирают по мере развития социалистического государства. Поэтому в этот период исследуются преимущественно техника управления и организационные факторы совершенствования управления, в то время как административно-правовые аспекты отходят на задний план. Одновременно приостанавливается преподавание административного права во всех вузах страны. Безусловно, такое отношение к административному праву во многом отрицательно сказалось на науке данной отрасли права. Сложившееся положение таило опасность и для практики государственного строительства. Очевидно, что ввиду молчания науки административного права и отсутствия судебного контроля в сфере государственно-

управленческой деятельности образовался правовой вакуум, который мог быть восполнен лишь путем реформ.

В июле 1938 г. состоялось первое Всесоюзное совещание по вопросам науки советского государства и права, на котором была сделана попытка дать определение предмета права в целом, в том числе и права административного. Это совещание сыграло положительную роль в развитии науки административного права. Оно прошло под знаком реабилитации науки административного права, подчеркивания роли административно-правового регулирования в сфере государственного управления.

С этого года административное право преподается студентам юридических вузов нашей страны в качестве базовой учебной дисциплины, а наука административного права занимает одно из важнейших мест в общей системе права.

Задачи, поставленные в тот период перед наукой административного права, предполагали разработку обоснованных рекомендаций на перспективу, проведение комплексных исследований, в том числе и социологических, привлечение материалов сравнительно-правового характера, обобщение форм и методов государственного управления. Безусловно, проведение такого масштабного плана в жизнь было невозможно без исследования теоретических аспектов административного права. Результатом этого впоследствии стали многочисленные учебники по административному праву, научные статьи, монографии и диссертации, вышедшие из-под пера А. Б. Агапова, Г. В. Атаманчука, И. Л. Бачило, Д. Н. Бахраха, В. В. Власова, И. А. Галагана, И. И. Евтихиева, М. И. Еропкина, Ю. М. Козлова, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, В. А. Лории, А. Е. Лунева, В. М. Манохина, Л. А. Николаевой, Г. И. Петрова, И. Ф. Побежимова, М. И. Пискотина, Л. Л. Попова, В. С. Прониной, Б. В. Российского, С. С. Студеникина, М. С. Студеникиной, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, Г. А. Туманова, Н. Ю. Хаманевой, А. П. Шергина, Е. В. Шориной, В. А. Юсупова, О. М. Якубы, Ц. А. Ямпольской и др. Особенно энергично дискутировались вопросы, связанные с объемом понятия советского государственного управления, предметом советского

административного права, перечнем и характером субъектов административно-правовых отношений, отграничением административного права от других отраслей права, в частности государственного и гражданского. Развернулись дискуссии между административистами и представителями трудового права по вопросу о понятии должностного лица. Предметом внимания учёных-административистов стало исследование теории актов государственного управления; сущности советского государственного аппарата, принципов его построения и функционирования; законности в ее различных аспектах — законность и гражданин, способы обеспечения законности, теория административной юстиции, государственный контроль в сфере управления. Интерес проявляется к проблемам административной ответственности. Важное место среди научных разработок занимают проблемы административного процесса и административно-процессуальных отношений.

В постсоветский период по-прежнему внимание ученых привлечено к данным проблемам. Важное место среди выполненных научных работ (диссертаций, монографий, статей) занимают публикации по результатам научных конференций, семинаров, круглых столов, ставших своеобразной трибуной острых и интересных дискуссий по важнейшим теоретическим и практическим аспектам административного права. Особое место занимают «Лазаревские чтения», организованные Институтом государства и права РАН. С 2004 г. выходит в свет специальный журнал «Административное право и административный процесс». Наблюдается стабильная заинтересованность ученых-административистов в изучении проблем исполнительной власти, государственной службы, административной ответственности и административного процесса; в исследовании компетенции Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств, служб и агентств, — от их деятельности зависит создание такого правового поля, в котором, с одной стороны, не будут стеснены разнообразные варианты решения проблем социально-экономической жизни страны, а с другой — будут осуществляться формы властвования, соразмерные интересам человека, гражданина, общества, законности.

Современная наука административного права видит свою задачу в последовательном утверждении и развитии таких принципов административно-правового регулирования, как законность; правовая определенность; заслушивание сторон во время процедур принятия административных решений; ответственность публичной администрации.

В числе наиболее значимых вопросов государственной политики остается задача обеспечения охраны общественных отношений от наиболее распространенных видов правонарушений. Отсюда важным направлением науки административного права является выработка критериев по обеспечению баланса интересов государства и гражданина; поиск путей юрисдикционной защиты современных общественных отношений.

Учитывая, что в обществе идет постоянный процесс развития административного законодательства, роль и значимость науки административного права видится в дальнейшей разработке концепций совершенствования административно-правового регулирования общественных отношений во всех сферах экономической, социально-культурной и административно-политической жизни.

## **Глава 3. Административно-правовые нормы**

### **и административно-правовые отношения**

#### **Административно-правовые нормы**

Нормы административного права обладают общими для всех правовых норм свойствами и признаками. Вместе с тем специфика общественных управленческих отношений, составляющих предмет административного права, определяет особенности административно-правовых норм. Исходя из этих особенностей можно дать следующее определение: административно-правовые нормы представляют собой установленные государством правила поведения субъектов административного права с целью регулирования управленческих отношений, возникающих в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления. Исполнение административно-правовых норм гарантируется государством с помощью организационных, воспитательных, стимулирующих средств, а при необходимости и мер государственного принуждения.

Административно-правовые нормы выполняют ряд важных функций: 1) регулятивную; 2) правоохраны; 3) воспитания граждан.

Регулятивная функция выражается в установлении правового статуса субъектов административного права, обеспечении реализации прав и свобод граждан и осуществления обязанностей в сфере государственного управления.

Конкретизируя нормы конституционного права, нормы административного права определяют многие дополнительные права и обязанности граждан, механизм их реализации и защиты от нарушений.

Нормы административного права определяют порядок создания, реорганизации и упразднения органов исполнительной власти, их перечень, цели и задачи деятельности, компетенцию и другие стороны правового статуса этих органов, их систему, структуру и процедуру деятельности. Распространяются они и на порядок

взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления, регулируют государственную и муниципальную службу.

Нормы административного права устанавливают, кроме того, порядок создания, реорганизации и упразднения управляемых объектов — предприятий, учреждений и организаций и регулируют многие стороны их деятельности независимо от форм собственности, их взаимоотношения с органами государственной администрации, порядок реализации внутриорганизационных функций: прогнозирования, планирования, распределения материальных ресурсов и др.

Нормы административного права участвуют в установлении правового статуса общественных объединений, органов общественности, религиозных организаций.

Административное право регулирует не только публичную управленческую деятельность, но и управляемую деятельность. Пример тому — правила дорожного движения, правила поведения в общественных местах, торговли, охоты и рыбной ловли, санитарные правила и т.д. Органы управления контролируют соблюдение этих правил и применяют меры государственного принуждения за их нарушение.

Нормы административного права определяют, какие деяния (действия или бездействие) являются административными правонарушениями и дисциплинарными проступками, устанавливают виды и меры административной и дисциплинарной ответственности за их совершение, порядок производства по делам о таких правонарушениях и проступках.

В научной литературе высказывалось мнение, что административное право регулирует и общественное управление. В этом есть доля истины: государство иногда наделяет общественные объединения, органы общественности публичными полномочиями «внешнего» характера. Однако в основном общественное управление регулируется не нормами права, а уставами общественных объединений, так называемым корпоративным правом.

Административное право не регулирует внутреннее управление в частных (акционерных) фирмах, ассоциациях, концернах и т.д. Их высшие органы сами

устанавливают свои системы управления и правила их деятельности, которые, однако, не должны противоречить законодательству.

Функция правоохраны административно-правовых норм состоит в установлении границ должного поведения (предписания, запреты, дозволения), правовых стандартов, в пределах которых могут действовать участники управленческих отношений. Тем самым достигается законность и государственная дисциплина в сфере реализации исполнительной власти, государственного управления.

Кроме того, административно-правовые нормы обеспечивают охрану общественных отношений, регулируемых нормами конституционного, гражданского, финансового, трудового, экологического и других отраслей права, защищаемых административно-правовыми санкциями.

Административно-правовые нормы устанавливают различные организационно-правовые режимы, например, чрезвычайного или военного положения, Государственной границы, пользования определенными предметами и веществами (например, оружие, взрывчатые вещества, радиоактивные изотопы), для охраны прав и свобод граждан, их личной и имущественной безопасности, соблюдения законных интересов юридических лиц.

Воспитательная функция административно-правовых норм обеспечивается общим воздействием на сознание и поведение людей по различным информационным каналам (например, через СМИ), позитивным и негативным правовым опытом граждан, наконец, нежеланием (страхом) подвергнуться государственным принудительным мерам, неблагоприятным последствиям противоправного поведения.

Данная функция норм административного права имеет огромное значение в развитии правосознания, правовой культуры граждан, преодолении негативного отношения к праву вообще.

При характеристике административно-правовых норм следует остановиться на присущих им особенностях.

Во-первых, эти нормы в отличие, например, от норм уголовного права, обладают различной юридической силой. Так, закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, правовые акты иных органов исполнительной власти, нормативные акты руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций по названному признаку далеко не равнозначны, т.е. здесь существует иерархия административно-правовых норм.

Во-вторых, рассматриваемые нормы подзаконны. Они создаются и действуют на основе и во исполнение закона (Конституции РФ, законов и нормативных указов Президента РФ).

В-третьих, они создают механизм реализации Конституции РФ и принятых законодательных актов. Так, конституционное право граждан на свободу передвижения и выбора места жительства реализуется на основе соответствующих постановлений Правительства РФ, актов глав исполнительной власти субъектов Федерации, ведомственных инструкций. Правовые акты органов исполнительной власти, конкретизируя, детализируя установленные законом общие правила поведения, делают реально «работающими» данные правовые установления.

В-четвертых, нормы административного права являются преимущественно правоисполнительными, правоприменительными, а правотворческие полномочия органов исполнительной власти носят ограниченный характер по отношению к нормам правоприменительным. Как исполнительная власть, так и нормы административного права служат исполнению законодательных актов, проведению их в жизнь.

В-пятых, поскольку основной объем работы по исполнению законов ложится на органы исполнительной власти, постольку в нормотворчестве велико еще количество ведомственных административно-правовых норм, т.е. нормативных правовых актов федеральных и региональных органов исполнительной власти, принимаемых ими в порученной сфере или отрасли государственного управления. В силу широты, разнообразия и динамизма государственного управления полностью избежать ведомственного нормотворчества невозможно.

Вместе с тем тенденция развития административно-правового регулирования в современных условиях состоит в том, что основные вопросы деятельности органов исполнительной власти стали решаться на более высоком правовом уровне — с помощью законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, а не ведомственных административно-правовых актов.

В-шестых, административно-правовые нормы нередко содержат в себе юридически обязательные правила поведения, обращенные ко всем субъектам административного права и в значительной мере к субъектам исполнительной власти, т.е. устанавливают цели, функции, задачи, полномочия, права и организацию деятельности органов государственного управления и их должностных лиц.

В-седьмых, административно-правовые нормы являются преимущественно результатом одностороннего юридически обязательного, властного волеизъявления полномочных субъектов исполнительной власти, органов государственного управления и их должностных лиц.

Для определения места каждой административно-правовой нормы среди других норм этой отрасли права наукой выработана их классификация, разделение на отдельные виды по различным критериям.

По предмету регулирования административно-правовые нормы делятся на два основных вида: материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы устанавливают права, обязанности, ответственность всех субъектов административного права: административно-правовой статус граждан, правовое положение органов исполнительной власти и государственных служащих, правовой статус государственных и негосударственных (коммерческих) предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, религиозных организаций. Эти нормы — их подчас называют статичными — отвечают на вопрос, какое должное или возможное поведение установлено для соответствующих субъектов административного права.

Процессуальные административно-правовые нормы устанавливают порядок реализации прав, обязанностей, привлечения к ответственности субъектов, порядок осуществления задач, функций и полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Следовательно, здесь рассматриваемые нормы определяют динамику государственного управления, реализации исполнительной власти.

Процессуальные нормы, исходя из их юридической природы, в свою очередь, делятся: 1) на процедурные (правоприменительные) и 2) юрисдикционные (правоохранительные).

Первые регулируют процедуру осуществления обычной позитивной управленческой деятельности, например получение паспорта, поступление в вуз, учет налогоплательщиков, регистрация транспортных средств, лицензирование отдельных видов деятельности, что происходит на основе применения к конкретному случаю той или иной нормы права — правоприменения.

Вторые регламентируют порядок разрешения конфликтных ситуаций: спора о праве, дел об административных правонарушениях и дисциплинарных проступках, жалобы. Это разрешение конфликта осуществляется преимущественно в рамках административной (внесудебной) юрисдикции, включающей в себя индивидуально-конкретное дело, правовую оценку поведения сторон и издание односторонне властного юрисдикционного акта, что обеспечивает охрану прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, а также публичных интересов государства.

Классификацию административно-правовых норм можно провести по их юридическому содержанию на следующие конкретные виды: а) обязывающие нормы, т.е. предписывающие субъекту совершить определенные действия; б) запрещающие совершать те или иные предусмотренные правовой нормой действия. При этом запреты могут быть общими, т.е. обращенными ко всем субъектам административного права, и специальными, относящимися лишь к определенной группе субъектов, например сотрудникам полиции, которым запрещается применять оружие и специальные средства к несовершеннолетним; в) уполномочивающие, или дозволильные (диспозитивные), нормы. Суть этих административно-правовых

норм заключается в том, что они разрешают субъекту действовать в пределах требований нормы по своему усмотрению, т.е. здесь отсутствует как предписание, так и запрет. Однако при применении названных норм существует определенная особенность, зависящая от ее адресата. Так, гражданин может совершать те или иные действия, предусмотренные нормой, а может и не совершать их, например, при реализации своего права на обжалование. Если же норма обращена к должностному лицу, то он при выборе вариантов решения относящегося к его компетенции вопроса не может отказаться от использования одного из них, предусмотренных административно-правовой нормой. Диспозитивность здесь состоит в том, что должностное лицо может выбрать любой из предусмотренных нормами права вариантов решения управленческого вопроса исходя из своего административного усмотрения; г) стимулирующие (поощрительные) нормы предусматривают материальное и моральное поощрение субъектов административного права с целью получения максимального результата в экономике, социально-культурной и административно-политической деятельности. Так, создание особых экономических зон с налоговыми, таможенными, кредитными и другими льготами позволяет стимулировать экономическую деятельность в сфере высоких технологий и выпуск конкурентной на международном рынке продукции.

Административно-правовые нормы классифицируются и по другим критериям: 1) по территориальному масштабу действия (федеральные, субъектов федерации, межрегиональные, местные); 2) объему регулирования: общие, касающиеся всех сфер и отраслей управления; межотраслевые или функциональные, имеющие отношение по какому-либо направлению ко всем или большинству отраслей и сфер управления, например статистика, отраслевые нормы, т.е. связанные с регулированием управленческой деятельности в границах какой-либо одной отрасли, например в области обороны или внутренних дел; 3) адресату (нормы, определяющие административно-правовой статус граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, негосударственных предприятий, учреждений и

организаций); 4) времени действия (постоянные, временные, эпизодические); 5) юридической направленности (внутрисистемные либо внешней направленности).

### **Административно-правовые отношения**

Административно-правовые нормы устанавливают модели, общие правила правомерного поведения. При этом они не персонафицированы, а обращены ко всем участникам управленческих отношений. В реальной действительности в возникающих управленческих отношениях выступают конкретные органы, физические лица и организации. Будучи наделены правовыми нормами взаимными, только им персонально принадлежащими правами и обязанностями, они являются конкретными участниками управленческих отношений, которые таким образом приобретают юридический характер, т.е. становятся административными правоотношениями.

Возникая на основе норм права, эти правоотношения занимают центральное место в механизме административно-правового регулирования, превращая правовые предписания, запреты и дозволения в реальную управленческую деятельность, в правомерное поведение участников управленческих отношений. Иными словами, административные правоотношения становятся «нормой права в жизни», «нормой права в действии» в отличие от «нормы права, записанной на бумаге» в нормативных правовых актах.

Сущность административно-правовых отношений раскрывают его признаки: а) первичность правовых норм, являющихся основой данных правоотношений, получающих в результате их регулирующего воздействия юридическую форму; б) регламентация правовой нормой поведения сторон, определяемого взаимными правами и обязанностями субъектов правоотношения; в) установление их юридической ответственности за несоблюдение требований правовых норм.

Таким образом, административно-правовое отношение — это урегулированное административно-правовой нормой общественное управленческое отношение, в

котором стороны выступают носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных государством.

Понятие административно-правового отношения (сущность, содержание, формы) раскрывают его особенности:

административно-правовые отношения являются, как правило, властеотношениями, отношениями власти и подчинения, команды (приказа) и исполнения. Разумеется, административно-правовые отношения могут основываться не только на «управленческой вертикали». Среди них есть отношения, для которых характерно не подчинение, а взаимодействие, соглашение, договор. Тем не менее в сфере государственного управления, функционирования исполнительной власти преобладают, являются доминирующими именно отношения власти и подчинения;

в рассматриваемых управленческих отношениях отмечается соподчинённость воле.

На одной стороне этих отношений — авторитет государства, господствующая воля субъекта управления, концентрация государственно-властных полномочий, на другой стороне — обязанность подчинения этой воле всех иных участников административно-правовых отношений. Отсюда вытекает юридическое неравенство сторон в административно-правовых отношениях (руководитель — подчиненный, инспектор ГИБДД — нарушитель) и в то же время их абсолютное равенство перед законом;

во всех административно-правовых отношениях присутствует публично-правовой интерес. Через эти отношения обеспечивается сочетание государственных и общественных интересов, достигаются цели управления, реализуются задачи, функции, полномочия органов исполнительной власти, права и обязанности участников управленческих правоотношений;

в административных правоотношениях одной из сторон обязательно выступает орган исполнительной власти или должностное лицо. Это связано со спецификой управленческих отношений, с тем, что публично-правовой, т.е. государственный, интерес может обеспечить, выразить, защитить только субъект, действующий от имени государства, обладающий государственно-властными полномочиями. В ряде

случаев в качестве такой стороны выступает суд (мировые судьи). Без этой обязательной стороны административно-правовое отношение вообще не может возникнуть. Следовательно, между гражданами или негосударственными организациями подобных управленческих отношений не существует;

поскольку назначение органов исполнительной власти, государственного управления состоит в том, чтобы «практически организовать» проведение в жизнь принятых законов, достижение позитивного результата в экономике, социально-культурной или административно-политической деятельности, постольку административно-правовые отношения являются организационными, как внутри органов исполнительной власти, так во внешней (основной) сфере их деятельности;

административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны не является обязательным. Они могут возникнуть вопреки желанию второй стороны, и подчас даже преодолевая сопротивление, например, безбилетного пассажира, мелкого хулигана, пьяного водителя;

споры в административно-правовых отношениях разрешаются, как правило, в административном порядке вышестоящим органом исполнительной власти или должностным лицом. Вместе с тем законодательством предусмотрен и судебный порядок разрешения споров, возникающих в управленческих отношениях, например, при обжаловании в суд действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;

в административных правоотношениях в отличие от гражданско-правовых ответственность наступает не перед другой стороной отношения, а перед государством в лице его органа или должностного лица. В связи с тем что в сфере исполнительной власти обычно нарушаются публично-правовые интересы, многие органы управления и их должностные лица наделены полномочиями самостоятельно и оперативно воздействовать на нарушителей административно-правовых норм и привлекать их к ответственности.

Широта, разнообразие, динамизм регулируемых административным правом управленческих отношений обуславливают необходимость видовой классификации возникающих при этом административных правоотношений.

Во-первых, можно выделить основные и неосновные административные правоотношения. Основные — это те, которые возникают по формуле «власть—подчинение», т.е. управленческое воздействие представляет собой одностороннее властвование: вышестоящий орган в отношении нижестоящих, руководитель — подчиненные ему сотрудники, инспектор, осуществляющий надзорную деятельность — нарушитель.

Неосновные административные правоотношения возникают между сторонами, находящимися на одном иерархическом уровне, при отсутствии одностороннего властвования, например, управленческие отношения между министерствами, администрациями субъектов Федерации, должностными лицами, находящимися на одном служебном уровне.

Во-вторых, выделяются внешние и внутриорганизационные административные правоотношения. Первые из них обеспечивают формирование системы и структуры органов исполнительной власти, они возникают во внешней сфере деятельности органов исполнительной власти и обеспечивают реализацию управленческих задач, функций и полномочий этих органов в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности, т.е. для достижения тех целей, ради которых функционируют органы исполнительной власти, государственного управления.

Внутриорганизационные административные правоотношения, которые можно назвать аппаратными, обеспечивают решение кадровых вопросов, распределения обязанностей между сотрудниками управленческого аппарата, контроль за их деятельностью, ведение делопроизводства.

В-третьих, следует выделить материальные и процессуальные административные правоотношения. В рамках материальных правоотношений, возникающих на основе материальных норм административного права, реализуются административно-

правовой статус граждан, органов исполнительной власти, общественных и религиозных объединений, права, обязанности граждан, компетенция исполнительных органов государственной власти, принципы и общие правила государственной службы всех ее видов и уровней и т.д. Процессуальные административные правоотношения обеспечивают порядок разрешения всех управленческих дел позитивного характера на основе процедурных норм, а также производство по разрешению правовых споров, дел об административных правонарушениях и дисциплинарных проступков, производство по жалобам в рамках юрисдикционных процедур.

В-четвертых, по юридическому характеру взаимоотношений участников административно-правовые отношения подразделяются на вертикальные и горизонтальные. В определенной мере эти правоотношения аккумулируют особенности всех названных видов административных правоотношений. Именно поэтому, будучи основными в управленческой деятельности, они завершают их характеристику.

Вертикальные правоотношения отражают суть управленческой деятельности, ее властное, императивное содержание. Здесь преобладают субординационные связи между субъектом и объектом управления, основанные на соподчиненности сторон при отсутствии их юридического равенства. В этих отношениях одна сторона обладает всем объемом властных полномочий, которые или вовсе отсутствуют у второй стороны, или объем их значительно меньше. Например, отношения между инспектором, осуществляющим надзор в какой-либо сфере, и нарушителем, у которого вообще отсутствуют властные полномочия, — полное юридическое неравенство.

Отсюда следует, что вертикальные правоотношения обеспечивают реализацию управленческих функций не только между соподчиненными сторонами, но и между субъектом и объектом управления, не находящимися в организационном подчинении (это видно на примере с надзирающим инспектором и гражданином-нарушителем или предприятием, учреждением, организацией независимо от организационной

подчиненности и формы собственности и контрольно-надзорным органом). Главное состоит в том, что властной стороной в вертикальных правоотношениях выступает субъект исполнительной власти, а объект управления всегда юридически зависит от субъекта управления.

Горизонтальные административно-правовые отношения отражают юридическое равенство сторон, отсутствие одностороннего властвования, какой-либо подчиненности. Участники этих отношений обычно обладают одинаковым административно-правовым статусом, находятся, как правило, на одном иерархическом уровне, например отношения между различными федеральными министерствами, между администрациями субъектов Федерации при решении их общих задач.

Горизонтальные правоотношения могут предшествовать, сопровождать или завершать реализацию вертикальных управленческих отношений. Так, односторонне властный акт о возбуждении дела об административном правонарушении затем реализуется в горизонтальных административно-процессуальных отношениях, возникающих между равноправными участниками производства по делу. Или горизонтальные правоотношения характеризует производство по жалобе, которое завершается односторонне властным решением — удовлетворить жалобу или оставить ее без последствий.

Конечно, вертикальные правоотношения преобладают, являются доминирующими в управленческой деятельности. Однако и горизонтальные правоотношения по мере совершенствования государственного управления, повышения его эффективности, расширения демократических начал в сфере исполнительной власти постепенно приобретают все большее значение в укреплении управленческой вертикали.

Структуру административно-правового отношения раскрывают его элементы: 1) субъект; 2) объект; 3) юридический факт.

Субъектами (участниками) административных правоотношений являются физические лица: граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, государственные служащие, должностные лица, представители

общественных (негосударственных) объединений; организации: государственные органы, государственные (негосударственные) предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, религиозные организации.

Объектами правоотношений являются материальные и нематериальные блага, по поводу которых субъекты права вступают в эти правоотношения. К ним можно отнести вещи, продукты интеллектуального творчества, личные нематериальные блага (личная свобода, неприкосновенность, имя, честь, достоинство, моральный ущерб) и т.д.

Для административных правоотношений характерен свой объект. Его специфика определяется особенностями государственного управления, реализации исполнительной власти, основанными на подчинении всех участников управленческих правоотношений единой управляющей воле государства. Именно в результате управленческого воздействия правовые предписания, запреты и дозволения превращаются в реальные действия, поведение людей. Следовательно, объектом административных правоотношений является поведение (действия) участников управленческих отношений.

Вместе с тем любое поведение обуславливается тем или иным интересом, потребностями участников административных правоотношений, стремлением получить конкретные материальные и нематериальные блага.

Условием возникновения административных правоотношений является юридический факт. Именно он открывает дорогу к превращению правовой нормы в конкретное административное правоотношение, участники которого обладают взаимными правами и обязанностями.

В качестве юридических фактов могут выступать действия (бездействие) как правомерного, так и неправомерного характера. В первом случае они соответствуют требованиям административно-правовых норм, во втором — нарушают их.

Юридический факт как действие представляет собой акт активного волеизъявления субъекта, влекущего возникновение, изменение или прекращение административного правоотношения.

Главное место среди правомерных юридических действий (юридических фактов) в административном праве занимают управленческие решения субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный характер (например, приказ о назначении на должность, влекущий возникновение административно-служебных отношений).

К юридическим фактам относятся также события как явления, независимые от воли и желания людей (например, смерть, стихийные бедствия, техногенные катастрофы).

### **Реализация субъективных прав и обязанностей**

Реализация прав и обязанностей участников административных правоотношений является завершающей стадией механизма административно-правового регулирования. Иными словами, реализация прав и обязанностей есть воплощение в поведении людей тех требований, которые в общей форме выражены в нормах административного права.

В теории права известны три основные формы реализации субъективных прав и обязанностей участников административно-правовых отношений: 1) исполнение, когда стороны активно осуществляют субъективные права; 2) соблюдение, когда субъекты правоотношения исполняют возложенные на них обязанности, соблюдая при этом все требования правовых норм; 3) применение, когда органы исполнительной власти, наделенные государственно-властными полномочиями, направляют свою деятельность на то, чтобы обеспечить претворение норм права в жизнь.

Применение норм административного права является прерогативой органов исполнительной власти и их должностных лиц.

По сути, применение права — это способ государственной деятельности, организации осуществления юридических норм, претворения их в жизнь в целях упорядочения общественных отношений, государственного управления, установления четких цивилизованных начал взаимоотношений между людьми. Достижение этих целей

может обеспечить только компетентный орган, выступающий от имени государства и по его поручению. В нашем случае — это орган исполнительной власти, издающий индивидуальный акт применения норм права по конкретному административному делу. Эти акты носят односторонне властный, императивный, юридический характер, обязательный для участников административных правоотношений. Акты применения административно-правовых норм издаются органами исполнительной власти и их должностными лицами для разрешения индивидуальных дел позитивного характера (например, решения о выдаче лицензий, регистрации граждан по месту пребывания или жительства, транспортного средства, приказ о назначении на должность).

Вместе с тем правоприменение в огромных масштабах осуществляется органами исполнительной власти по индивидуальным делам негативной направленности, в частности при рассмотрении дел об административных правонарушениях и дисциплинарных проступках, связанных с принятием решений о назначении административных наказаний и дисциплинарных взысканий.

В предусмотренных законом случаях правоприменение в сфере управления возлагается на судей (суды), которые издают акты применения административно-правовых норм при разрешении отнесенных к их подведомственности дел об административных правонарушениях, а также при рассмотрении жалоб граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц.

Применение норм административного права, обеспечение реализации прав, свобод и обязанностей граждан, других участников управленческих отношений является одной из важнейших функций исполнительной власти. Именно здесь должны обеспечиваться законность и государственная дисциплина в управлении.

**Раздел 2. Субъекты административного права**  
**Глава 4. Административно-правовой статус гражданина**  
**Основы административно-правового статуса**  
**гражданина Российской Федерации**

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

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

Первый элемент административно-правового статуса представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В Российском государстве правовое регулирование положения личности, человека занимает центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

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

Эти, как их называют, естественные, неотъемлемые права и свободы нашли отражение во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной

Ассамблеей ООН в 1948 г., в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, утвержденной Советом Европы в 1950 г., и некоторых других актах.

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

Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек, независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т.д., является в России субъектом всех отраслей права, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конституции РФ. При этом они пропитаны нормами конституционного, международного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива. Важное место в данном статусе человека занимают и нормы административного права.

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

Провозглашая права личности, Конституция устанавливает для человека определенные обязанности и запреты, среди которых обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), запрет заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и

недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), запрет принудительного труда (ч. 2 ст. 37).

Вместе с тем Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) допускает в исключительных случаях возможность ограничения федеральным законом прав личности, причем эти нормы обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками полиции на основе Федерального закона от 17 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности, при пожаре, розыске преступника, если в квартире или доме совершаются преступление или нарушение общественного порядка, угрожающие жизни или здоровью людей, и в других случаях.

Второй элемент административно-правового статуса представляет собой статус гражданина Российской Федерации, вытекающий из факта гражданства. Как субъект административного права каждый гражданин Российской Федерации имеет свой гражданский правовой статус.

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

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

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

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

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

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

Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, включающей в себя административную правоспособность и дееспособность. Гражданин, чтобы стать участником административно-правовых отношений, должен обладать административной правоспособностью, т.е. реальной возможностью иметь субъективные права и

юридические обязанности, установленные административно-правовой нормой. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Она не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или временно ограничена в случаях, предусмотренных законодательством. Например, КоАП РФ предусмотрена возможность временного лишения гражданина права управления транспортным средством за нарушение Правил дорожного движения.

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

### **Права и обязанности граждан в сфере государственного управления**

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

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

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

В-третьих, административно-правовой статус граждан в сфере государственного управления все в большей мере регулируется на уровне законов, правительственных актов. Например, если ранее подавляющая часть прав и обязанностей граждан в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности регулировалась ведомственными нормативными актами, то теперь они регламентированы Федеральным законом «О полиции». Правила дорожного

движения в прошлом утверждались Министром внутренних дел, сейчас — постановлением Правительства РФ.

В-четвертых, административно-правовой статус граждан становится по содержанию значительно полнее, богаче, разнообразнее, расширяется диапазон его регулирования во многих сферах экономической, политической, социальной жизни. Подтверждением этого важного положения являются, например, Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», отменивший прописку и установивший взамен ее регистрацию граждан и уведомительный порядок ее реализации; Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», который установил право граждан Российской Федерации свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно возвращаться в свою страну; Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», значительно расширивший права граждан в сфере торговли, предоставления услуг и работ.

В-пятых, значительно повышается роль суда в защите прав граждан в сфере функционирования исполнительной власти, государственного управления. В соответствии с КАС РФ Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции рассматриваются административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Существенно расширена юрисдикционная подведомственность судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Конкретизируя, дополняя, детализируя нормы конституционного права, а также других отраслей права, например налогового, таможенного, экологического, нормы

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

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

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

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

лично, а также направление индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), и т.д.

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

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

### **Административно-правовая защита прав и свобод граждан**

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

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, аграрного комплекса, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое.

Политические гарантии прав и обязанностей гражданина предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РФ как гарантом Конституции РФ, обеспечения широкого согласия в многонациональном обществе и огромном федеративном государстве, объединяющем 85 субъектов РФ, разумный компромисс законодательной и исполнительной властей, исключающий конфронтацию.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, надзирающих и других государственных органов и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел (полиция), органы юстиции, адвокатура, нотариат, многочисленные контрольно-надзорные органы. Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

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

Для этих гарантий изначальным и универсальным гарантом прав и обязанностей граждан может быть не только закон, но и в широком смысле — все законодательство, включающее в себя как законы, так и подзаконные правовые акты, которые в большом количестве принимаются органами исполнительной власти. Для того чтобы законы и подзаконные акты действительно являлись гарантией прав и обязанностей

граждан и не превратились в инструмент ограничения, стеснения или вообще отмены тех или иных прав и свобод и возложения на граждан новых необоснованных обязанностей, Конституцией РФ предусмотрен ряд положений, позволяющих исключить такой негативный вариант правотворчества.

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

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

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

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

Как положительную тенденцию необходимо отметить все более расширяющийся спектр административной юрисдикции — судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Безусловно, суды и судьи, профессионально добиваясь всестороннего, своевременного, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, призваны в первую очередь на основе ст. 2 Конституции РФ обеспечивать защиту прав и свобод граждан, выполнение ими своих обязанностей.

Особое место среди судебных гарантий прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления занимает деятельность Конституционного Суда РФ, обеспечивающего защиту прав и свобод граждан и организаций.

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

Органы государственного управления и их должностные лица призваны создавать материальные, организационные, правовые и другие необходимые условия для реализации прав граждан, рассматривать конкретные индивидуальные

административные дела, возникающие либо по инициативе граждан, либо в процессе контрольно-надзорной деятельности. Эти органы и должностные лица призваны создавать необходимые условия для свободного использования гражданами своих прав, своевременно пресекать их нарушения, восстанавливать нарушенные права и применять соответствующие меры воздействия к виновным в таких нарушениях.

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

Защиту прав граждан обеспечивает Уполномоченный по правам человека, осуществляющий свою деятельность на основании Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В соответствии с данным Законом Уполномоченный по правам человека способствует: а) восстановлению нарушенных прав; б) совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина; в) гармонизации его с общепризнанными принципами и нормами международного права; г) выявлению нарушенных прав; д) устранению выявленных нарушений; е) правовому просвещению в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Важную роль в защите прав граждан и организаций выполняют уполномоченные при Президенте РФ по правам ребенка и по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

Важное место в защите прав и свобод граждан занимает Администрация Президента РФ и его управления — по обеспечению конституционных прав граждан и по работе с обращениями граждан и организаций, основной задачей которых является

содействие реализации полномочий Президента РФ как гаранта основных прав и свобод человека.

Конституция РФ, гарантируя государственную защиту прав и свобод человека, предоставляет гражданам возможность защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), например проводить пикетирование, использовать право обращения за защитой своих прав во все органы — от Президента РФ до местной администрации.

### **Обращения граждан**

Одним из важных элементов административно-правового статуса граждан является их конституционное право (ст. 33 Конституции РФ) обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам (Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Совокупность правовых норм, регулирующих обращения граждан, представляет собой сложный и достаточно разветвленный институт административного права, который служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового государства, широким каналом участия граждан в управлении делами общества и государства.

Обращения граждан могут быть трех видов. Предложение (рекомендация) — это обращение граждан в государственные, муниципальные или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъективных прав или ущемлением законных интересов граждан, они обычно направлены на совершенствование законов и иных нормативных правовых актов, улучшение работы органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных служащих. Заявление — это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных

правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба — это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

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

В целях совершенствования работы с обращениями граждан Указом Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 создано специальное Управление в структуре Администрации Президента по работе с обращениями граждан и организаций. В Положении о нем к основным функциям Управления отнесены централизованный учет поступающих на имя Президента и Администрации Президента письменных и устных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; обеспечение рассмотрения адресованных Президенту и Администрации Президента обращений граждан и организаций; информирование Президента и руководителя Администрации Президента о количестве и содержании обращений граждан и принятых по ним мерах.

Существенное развитие получает работа с обращениями, поступающими по сети Интернет. Такую возможность для работы с обращениями граждан и организаций получили многие федеральные органы исполнительной власти и регионы страны.

Структурные подразделения по работе с обращениями граждан имеются в составе федеральных органов и органов государственной власти субъектов РФ. Например, приказом Министерства обороны РФ от 18 августа 2014 г. № 555 утверждена Инструкция по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах РФ, в которой, в частности, определен единый порядок приема, регистрации, рассмотрения письменных и устных обращений граждан Российской Федерации, проверки состояния работы с обращениями, контроля за их рассмотрением, а также организация приема граждан. Аналогичные правовые акты действуют и в других федеральных органах исполнительной власти.

Руководители федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ обязаны рассматривать сообщения СМИ о допущенных должностными лицами и другими государственными служащими нарушениях федеральных законов и указов Президента РФ, о неисполнении или ненадлежащем исполнении указанных актов и вступивших в законную силу решений судов — не позднее трех дней. Ответ редакциям должен последовать не позднее двух недель с момента опубликования сообщений в средствах массовой информации. В федеральных органах исполнительной власти копии решений по этим сообщениям должны направляться в Контрольное управление Администрации Президента РФ.

Основным нормативным правовым актом, определяющим юридическую природу, механизм реализации и порядок осуществления обращений граждан, является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии с ним гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, где оно подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица или его должность, а также свою фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Однако, если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Законом запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов других лиц.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях, а также при направлении запроса руководитель государственного органа или органа

местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Среди трех видов обращений отдельно выделяют жалобу, которая может рассматриваться как в административном (внесудебном), так и в судебном порядке.

### **Особенности административно-правового статуса иностранцев граждан и лиц без гражданства**

Правовое положение иностранных граждан на территории России регулируется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, определяющими правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, являются: Конституция РФ (ст. 27, 62, 63), федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», правительственные акты.

Подробнее порядок разрешения жалоб рассмотрен в § 2 гл. 38.

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

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

Регулируя отношения с иностранными гражданами, государство не только определяет их права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту их правового статуса.

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

Вместе с тем органы исполнительной власти осуществляют меры надзора и контроля за правомерным поведением иностранных граждан с целью выявления правонарушений, предупреждения, пресечения противоправных действий, применения мер юридической ответственности.

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

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

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

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

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

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и КоАП РФ к нарушениям правил пребывания и транзитного проезда через нашу территорию относят в частности: нарушение режима Государственной границы РФ, нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы; проживание без документов на право жительства или проживание по недействительным документам; уклонение от выезда по истечении определенного срока пребывания; несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения и выбора места жительства; нарушение правил транзитного проезда через территорию страны.

Уклоняющиеся от выезда иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административному задержанию, депортации или выдворению в принудительном порядке. Задержание при этом допускается на срок не более 48 часов (ст. 22 Конституции РФ). Если для осуществления административного выдворения или депортации необходим более длительный срок задержания, то оно допускается только по решению суда. Иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации на основании Конституции РФ (ст. 63) предоставляется политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

**Глава 5. Органы исполнительной власти  
в системе субъектов административного права  
Понятие и виды органов исполнительной власти**

Исходя из сущности исполнительной власти, ее органы призваны осуществлять деятельность, состоящую в практическом проведении в жизнь политики государства. Поэтому такие органы государства являются всегда исполнительными и в значительной степени распорядительными. Распорядительный характер деятельности органов исполнительной власти служит средством практического осуществления их основного, исполнительного назначения. Через распорядительное воздействие органы исполнительной власти реализуют государственно-властные полномочия.

В процессе исполнительно-распорядительной деятельности органы исполнительной власти используют юридические средства правового характера. Но издаваемые органами исполнительной власти правовые акты не подменяют собой акты законодательных органов государственной власти, поскольку предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах.

Деятельность органов исполнительной власти носит и правоприменительный характер. Основным в содержании правоприменения органа исполнительной власти является соблюдение процедуры, последовательных стадий разрешения всех вопросов, касающихся порядка достижения положительного юридического результата. Оно является активной и целеустремленной деятельностью всех субъектов исполнительной власти и выступает в качестве процессуальной формы осуществления и реализации исполнительной власти в целом.

Правовое положение органов исполнительной власти и их отграничение от других государственно-властных органов прежде всего определяется их компетенцией. По ней судят о социальном характере и общей направленности органа исполнительной власти. Компетенция органа исполнительной власти всегда выступает как явление

юридическое, характеризуется совокупностью и объемом конкретных прав и обязанностей, предоставленных субъектам исполнительной власти в экономической, социальной, политической сферах жизни общества; устанавливается Конституцией РФ, законами, другими нормативными актами. Орган исполнительной власти не вправе уклоняться от реализации своей компетенции, выходить за ее рамки.

Каждый из органов исполнительной власти обладает организационной самостоятельностью. Как правило, на это указывают порядок их создания и финансовая самостоятельность. Отсюда не каждая государственно-управленческая структура может выступать органом исполнительной власти. Таковыми не являются консультативные и координационные органы — по своей сути это «внутренние» подразделения органа исполнительной власти, не обладающие юридической самостоятельностью и действующие в рамках компетенции и финансовых возможностей самого государственного органа, помогая ему в наиболее полной мере осуществлять возложенные на него функции. Например, федеральные министерства в установленной сфере деятельности могут создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные. В частности, координационные органы именуется межведомственными комиссиями или организационными комитетами и образуются заинтересованными органами исполнительной власти для обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач. Совещательные органы именуется советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. Межведомственная комиссия (совет) возглавляется председателем или сопредседателями из числа руководителей (заместителей руководителей) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ. Координационные и совещательные органы формируются на представительной основе. В их состав в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти. В них могут также

включаться с правом совещательного голоса представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций. Состав утверждается приказом руководителя федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего деятельность межведомственной комиссии (совета).

Органы исполнительной власти следует отграничивать от коммерческих и некоммерческих организаций, где их администрации являются исполнительным органом. Последние непосредственно осуществляют управление предприятием и учреждением, акционерным обществом и т.д., и их деятельность не носит государственно-властного характера. Управленческие решения направлены на реализацию уставных целей. Юридически властные полномочия исполнительных органов коммерческих и некоммерческих организаций ограничены пределами ведения соответствующего предприятия, учреждения, акционерного общества. Руководители коммерческих и некоммерческих организаций не имеют права устанавливать новые правовые нормы для подчиненных им рабочих и служащих.

Наличие государственно-властных полномочий отличает органы исполнительной власти и от исполнительных органов общественных объединений, действующих от имени и в интересах объединяемых ими коллективов граждан.

В конституционном смысле следует разграничивать орган исполнительной власти и местную администрацию муниципального образования, являющуюся связующим звеном между государством и обществом. Местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с

осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Вместе с тем органы местного самоуправления по своей юридической природе являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. Местная администрация как юридическое лицо действует на основании общих для организаций данного вида положений применительно к учреждениям. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В отдельных случаях основанием для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц является решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Таким образом, орган исполнительной власти — часть организационно-правового механизма государства, которому в соответствии с принципом разделения властей оно поручает практическое осуществление исполнительно-распорядительной деятельности в различных областях хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни общества.

Органы исполнительной власти можно классифицировать по различным основаниям. С учетом решаемых задач органы исполнительной власти группируются по следующим блокам:

- 1) обеспечение государственного суверенитета страны (оборона, внутренние и иностранные дела, юстиция, безопасность);
- 2) экономическое регулирование (экономика, финансы, налоги, управление государственным имуществом, антимонопольная политика и поддержка предпринимательских структур);

- 3) материальное производство и производственная инфраструктура (промышленность, строительство, транспорт, топливо и энергетика, связь, сельское хозяйство, наука и техническая политика);
- 4) социальная политика (социальное развитие, труд и занятость, культура, здравоохранение, образование, печать, информация);
- 5) ресурсы (экология, государственные резервы, геология и использование недр).

В зависимости от содержания деятельности органы исполнительной власти подразделяются на органы общей, отраслевой, межотраслевой компетенции. Органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют свои функции по широкому кругу вопросов (Правительство РФ, правительства и администрации субъектов РФ); отраслевой — в отношении порученных им сфер отраслевой деятельности (это могут быть федеральные и республиканские министерства, федеральные агентства); межотраслевой — различного рода разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах управленческой деятельности (такowymi могут быть как федеральные министерства, так и федеральные службы).

По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы исполнительной власти. К числу коллегиальных относятся правительства, а также администрации субъектов РФ, если это прямо зафиксировано в их статусе. Единоначальными являются, как правило, все остальные (министерства, службы, агентства).

По способу создания выделяются органы исполнительной власти, образуемые в установленном порядке. Таких органов большинство на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов (например, образование министерств, федеральных служб, агентств, департаментов и т.д.). В отдельных случаях используется способ избрания. Однако он не распространяется на тот или иной орган исполнительной власти в целом, а характеризует, как правило, правовое положение высшего должностного лица — руководителя высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта РФ, главы республики; губернатора края, главы администрации области; мэра города федерального значения.

По наименованию организационно-правовой формы выделяются Правительство РФ и правительства субъектов РФ, федеральные министерства и министерства, образуемые в субъектах РФ, федеральные службы и агентства, департаменты, главные управления (управления) субъектов РФ.

В зависимости от федеративного устройства Конституцией РФ предусмотрено установление системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти в субъектах РФ. При этом федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы, действующие в границах одного субъекта РФ (например, территориальные управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии; региональные управления Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков), действующие в рамках нескольких субъектов РФ (региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и подчиненные им в пределах установленных полномочий главные управления МЧС России по субъектам РФ; межрегиональные территориальные округа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору). В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ вправе создавать свои территориальные органы.

С точки зрения подведомственности различаются органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет:

- 1) Президент РФ (Министерство внутренних дел РФ; Министерство юстиции РФ и отнесенные к его ведению федеральные службы);
- 2) Правительство РФ (федеральные службы — антимонопольная, таможенная; федеральные агентства — по обустройству Государственной границы РФ, космическое, научных организаций);
- 3) федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ; федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам (например,

Министерство здравоохранения РФ и находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и Медико-биологическое агентство).

### **Принципы организации и деятельности органов исполнительной власти**

К основополагающим принципам организации и функционирования органов исполнительной власти относятся: разделение властей, федерализм, законность, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, народовластие, ответственность.

Принцип разделения властей обеспечивает сбалансированность политического влияния трех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной — и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Современная Россия восприняла из теории разделения властей многие общедемократические идеи. Согласно ст. 10 Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Это означает, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной и судебной ветвей государственной власти и используют только ей присущие правовые формы властвования, позволяющие разрабатывать и проводить в жизнь государственную политику. Безусловно, самостоятельность органов государственной власти не должна означать их противостояния. Напротив, разделение властей предполагает их тесное взаимодействие, что отражено в деятельности органов как исполнительной, так и законодательной и судебной ветвей государственной власти.

Так, Правительство РФ активно участвует в законопроектной деятельности. Ему принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ. Оно может направлять в палаты Федерального Собрания РФ официальные отзывы о рассматриваемых палатами законопроектах, дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о

выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат; по приглашению палат Федерального Собрания РФ обязаны присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Правительство РФ отчитывается перед Государственной Думой об исполнении федерального бюджета. В свою очередь, Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству РФ. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы направляют запросы в Правительство РФ. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства РФ и руководителям федеральных органов исполнительной власти. Для представления в палатах Федерального Собрания РФ внесенного Правительством РФ законопроекта назначается официальный представитель Правительства РФ. Его функции осуществляются, как правило, министрами. Полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания РФ участвуют без специального решения Правительства РФ в работе их комитетов, комиссий и других органов; выступают от имени Правительства РФ и тем самым представляют согласованную позицию Правительства РФ по рассматриваемым законопроектам. Полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания РФ координируют работу статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом. Статс-секретари назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством. Основной их служебной обязанностью является обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания РФ.

Во взаимодействии с судебной властью Правительство РФ в пределах своих полномочий производит финансирование судов только из федерального бюджета,

чем и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия. Правительство РФ во взаимодействии с представителями Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде РФ и с Советом судей РФ разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов.

На Правительство РФ также возложено обеспечение исполнения судебных решений. Органы судебной власти взаимодействуют также с органами исполнительной власти, осуществляя в различных формах контроль за сферой государственного управления. Такой контроль вытекает из содержания правосудия как имманентного проявления судебной власти и связан прежде всего с обеспечением права человека и гражданина на государственную защиту, в том числе и на судебную (ст. 2, 18, 45, 46 Конституции РФ).

Основы взаимодействия органов исполнительной и законодательной ветвей власти субъекта РФ установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Например, правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) направляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в сроки, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обратиться в законодательный (представительный) орган с предложением о внесении изменений и дополнений в постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

На заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти субъекта РФ или лица, уполномоченные указанными руководителями.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом. Формы такого участия устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, а в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также федеральным законом.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых он принимал участие.

Споры между законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией РФ, конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, либо в судебном порядке.

Согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в системе разделения властей обеспечивается Президентом РФ.

Значимость федерализма как основополагающего начала в организации и деятельности органов исполнительной власти обусловлена объективным фактором — государственно-территориальным устройством Российской Федерации. При определении содержания принципа федерализма следует ориентироваться на ст. 71—73 Конституции РФ. Именно эти конституционные положения содержат сведения о том, по каким направлениям могут создаваться и функционировать федеральные органы исполнительной власти, а по каким — требуется совместное их функционирование с органами исполнительной власти субъектов РФ.

В силу ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится принятие федеральных законов и контроль за их соблюдением, установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития страны. Это относится к федеральному бюджету, федеральным налогам и сборам, к международным и внешнеэкономическим отношениям Российской Федерации, к управлению федеральными энергетическими системами, ядерной энергетикой, путями сообщения, информацией и связью, деятельностью в области космоса, обороны и безопасности страны, защиты Государственной границы РФ.

Содержание ст. 72 Конституции РФ определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Здесь также обнаруживаются аспекты государственно-управленческой деятельности (владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, режим пограничных зон, вопросы образования, науки и культуры).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, обеспечивающую государственно-управленческую вертикаль на всей территории России, единство государственной власти в целом.

Направленность на обеспечение единства исполнительной власти проявляется прежде всего в деятельности Правительства РФ. Правительство РФ в этих целях:

координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ;

рассматривает внесенные в установленном порядке в Правительство РФ предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений;

направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ;

в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, — также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ;

обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ, способствует взаимодействию указанных органов; в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В этих целях создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон;

вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Принцип федерализма постоянно получает новые формы. Так, все шире используется политика дифференцированного взаимодействия всех звеньев системы исполнительно-распорядительных органов на основе договоров и соглашений.

Ценностный смысл принципа законности состоит в создании такой организации функционирования органов исполнительной власти, которая обеспечила бы баланс интересов государства и гражданина, постоянный контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Законность придает организованный, целенаправленный

характер действиям органов исполнительной власти. Она проявляется многогранно. Органы исполнительной власти руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными и текущими федеральными законами. Управленческие решения принимаются органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным к их компетенции, причем в установленном порядке и в специальной правовой форме (указы, постановления, приказы, инструкции). Все акты управления издаются в соответствии с требованиями к их содержанию, порядку разработки, принятия, издания и вступления в силу. При несоблюдении хотя бы одного из названных юридических требований встает вопрос либо о недействительности, ничтожности, либо об оспоримости такого акта.

Обеспечение законности достигается через систему контрольных механизмов, важнейшими из которых являются: президентский, парламентский, судебный, административный контроль, общий надзор прокуратуры. Каждый из перечисленных органов призван осуществлять контрольные функции в своей области. При этом отношения органов исполнительной власти строятся в пределах их скоординированных прав и обязанностей. Например, Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Минюст России имеет право в случае несоответствия нормативного правового акта субъекта РФ Конституции РФ или федеральному закону вносить мотивированное заключение в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт, а также в соответствующие федеральные органы государственной власти. Значительная роль в обеспечении законности отводится общественному контролю.

Органы исполнительной власти связаны также международными обязательствами и не могут отступать от общепризнанных норм и принципов международного права.

Гласность в организации и деятельности органов исполнительной власти направлена прежде всего на обеспечение прав граждан на информацию, провозглашенных Конституцией РФ; создание и поддержание информационного потенциала на уровне, необходимом для устойчивого и безопасного развития общества; преодоление

бюрократизма и коррупции; повышение согласованности решений, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ; предоставление возможности контроля со стороны граждан и общественных организаций за деятельностью органов исполнительной власти.

Гласность имеет многообразные правовые формы выражения. Она проявляется в порядке формирования органов исполнительной власти и организации их работы; в нормотворческой деятельности субъектов исполнительной власти; во взаимоотношениях органов между собой, а также с гражданами, общественными объединениями, коммерческими и некоммерческими организациями. Так, гласность предполагает присутствие представителей средств массовой информации и проведение кино-, видео- и фотосъемок, а также звукозаписи на заседаниях Правительства РФ в порядке, определяемом руководителем Аппарата Правительства. Аппарат Правительства представляет средствам массовой информации официальную информацию о повестках дня заседаний Правительства, организует пресс-конференции (брифинги) членов Правительства по рассмотренным на заседании вопросам.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию.

Гласность создает основу для обмена информацией, повышает качество и эффективность управленческих решений. Поэтому приоритетным направлением в деятельности органов исполнительной власти является создание информационно-справочных, консалтинговых структур, обеспечивающих контакт пользователя с системой действующего законодательства.

Важной мерой по упорядочению правовой информации является создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, в который включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые

акты высших должностных лиц субъектов РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

Гласность в организации и деятельности органов исполнительной власти требует новых методов управления с использованием информационных технологий, обеспечивающих размещение электронных версий документов, а также учет прохождения законопроектов по всем стадиям федерального законодательного процесса, с обязательным подключением к ней всех субъектов права законодательной инициативы; доступ граждан и организаций к открытым ведомственным информационным ресурсам, интерактивное информационное обслуживание граждан и организаций; возможность бесплатного обращения граждан и организаций в соответствующие органы исполнительной власти и получения ими открытой информации, системы учета и контроля результатов рассмотрения обращений граждан.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Защита прав граждан осуществляется органами исполнительной власти и их должностными лицами по всем направлениям социально-экономической, культурной жизни общества и государства. Это и охрана труда, государственный контроль и надзор за охраной труда; защита граждан от безработицы; защита материнства и детства и социально менее защищенных групп населения; защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия и др. Защита прав и свобод человека и гражданина в полной мере возможна только тогда, когда в ней участвуют прежде

всего субъекты исполнительной власти и их должностные лица. Именно они стоят ближе всего к повседневным нуждам населения и могут наиболее точно выбрать меры и средства, которые неотложны и необходимы для реализации конституционных прав и свобод граждан.

Реализация данного принципа имеет разнообразные управленческие формы, которые можно сгруппировать следующим образом: 1) привлечение внимания всех субъектов административно-правовых отношений к неблагоприятным ситуациям и нерешенным проблемам в области прав человека; 2) определение основных направлений развития законодательной и правоприменительной практики, содействующей созданию комплексной системы защиты прав человека, сочетающей в себе внутринациональные и международные стандарты и нормы, государственные и общественные механизмы; 3) установление тесной координации внутригосударственной системы защиты прав человека с международными правовыми системами; 4) развитие правового воспитания, с тем чтобы гражданин знал свои права и свободы, умел ими пользоваться и защищать их. Например, защита прав и свобод человека и гражданина признана составной частью Концепции национальной безопасности Российской Федерации, Доктрины информационной безопасности Российской Федерации во всех сферах, составляющих национальные интересы.

В качестве исходного начала закрепления юридической природы органов исполнительной власти действующим законодательством предусматривается принцип народовластия. Власть народа осуществляется не только через парламент, органы правосудия, но и через исполнительную власть. Будучи сформированными демократическим образом и находясь под общественным контролем населения, органы исполнительной власти являются каналом осуществления народовластия в Российской Федерации.

Деятельность органов исполнительной власти немыслима без четких и конкретных юридических мер ответственности должностных лиц за невыполнение своих обязанностей перед обществом.

Поэтому действующее законодательство акцентирует внимание на ответственности органов исполнительной власти, государственных служащих за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В частности, в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства России, должностные лица органов исполнительной власти несут юридическую ответственность в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В определенных случаях несут административную ответственность военнослужащие, а также иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

### **Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти**

В ходе реформы политической и правовой систем Российской Федерации учреждение института Президента РФ сыграло весьма важную роль: произошло перераспределение полномочий между субъектами, осуществляющими государственную власть. Основы компетенции Президента РФ определены Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, а также

федеральными законами. В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства, гарантом Конституции.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Основные направления внутренней и внешней политики государства находят свое выражение в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, посланиях и обращениях к органам исполнительной власти, в выработке концепций и доктрин.

Анализ посланий и обращений Президента РФ позволяет сделать вывод о том, что Президент РФ выступает координатором различных политических сил в обществе. Вместе с тем политико-правовые аспекты института Президента РФ не могут рассматриваться изолированно от деятельности законодательной, исполнительной, судебной ветвей государственной власти. В соответствии с Конституцией Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Об этом свидетельствуют прежде всего конституционные положения, в соответствии с которыми Президент РФ: назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; принимает решение об отставке Правительства РФ; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначает судей других федеральных судов; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется

федеральным законом; утверждает военную доктрину Российской Федерации; формирует Администрацию Президента РФ; назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Президент РФ руководит внешней политикой Российской Федерации; ведет переговоры и подписывает международные договоры России; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. В случае агрессии против Российской Федерации Президент РФ вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Президент РФ определяет систему и структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. При этом Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

В случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы Президент РФ может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит.

Президент РФ осуществляет контроль и проверку исполнения органами исполнительной власти федеральных законов (в части полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений, а также контроль за реализацией общенациональных проектов.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Как глава государства Президент РФ выносит предупреждение высшим должностным лицам органов исполнительной власти; отрешает их от должности; временно отстраняет от исполнения обязанностей.

Анализ практики применения федерального законодательства приводит к выводу о том, что Президент РФ в пределах своих полномочий определяет также:

- 1) основные направления реформирования и развития государственной службы Российской Федерации;
- 2) перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ; принимает решения об исключении предприятий и акционерных обществ из числа стратегических и включении их в прогнозные планы приватизации.

Президент РФ в пределах своей компетенции вправе издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Сложившаяся конституционная практика не исключает возможности принятия указов, временно восполняющих законодательные пробелы. Необходимость издания таких актов прямо обусловлена характером полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти.

Для обеспечения своей деятельности Президент РФ формирует Администрацию Президента, возглавляет Совет Безопасности РФ.

Администрация Президента РФ является государственным органом, сформированным в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции РФ в целях обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства; осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ; подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства; разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией; обеспечения деятельности Президента РФ по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и присвоении почетных званий Российской Федерации; содействия Президенту РФ в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина; содействия Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; обеспечения реализации Президентом РФ иных возложенных на него Конституцией РФ и федеральными законами полномочий.

Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения национальной безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и 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. Правовой статус Совета Безопасности РФ определяется Федеральным законом от 28 декабря

2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, утверждённым Президентом РФ.

В состав Совета Безопасности входят: Председатель Совета Безопасности РФ, которым по должности является Президент РФ; Секретарь Совета Безопасности РФ; постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности, включаемые в состав Совета Безопасности и исключаемые из него Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности. Работой Совета Безопасности руководит Президент РФ. Заседания проводятся на регулярной основе в соответствии с планами, утверждаемыми Президентом РФ по представлению Секретаря Совета Безопасности. Решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом РФ.

Секретарь Совета Безопасности РФ входит в число постоянных членов Совета Безопасности. Он организует деятельность Совета Безопасности и возглавляет аппарат этого органа власти. Аппарат Совета Безопасности РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ (на правах управления Президента РФ).

В контексте реализации конституционных полномочий Президента РФ следует рассматривать деятельность полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ и непосредственно подчиняется Президенту РФ. Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет ряд функций, определяющих роль Президента РФ в сфере исполнительной власти. В частности, полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в соответствующем федеральном округе, а также состояние кадровой обеспеченности в указанных органах, вносит Президенту РФ соответствующие предложения; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами

государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти; организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе; принимает участие в работе органов исполнительной власти и местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа; организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа. Он вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина; взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры РФ при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

На обеспечение осуществления полномочий Президента РФ направлена и деятельность Главного управления специальных программ Президента РФ, а также Управления делами Президента РФ. Правовое положение данных органов отличается одна особенность: они входят в структуру федеральных органов исполнительной власти на правах федерального агентства, что, безусловно, влияет на объем и характер полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти.

Главное управление специальных программ Президента РФ (ГУСП) является федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), осуществляющим в пределах своей компетенции функции по обеспечению исполнения Президентом РФ полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации.

Главное управление специальных программ Президента РФ возглавляет его начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Начальник несет персональную ответственность за выполнение возложенных на данный федеральный орган исполнительной власти задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Управление делами Президента РФ (федеральное агентство), руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, оказывает государственные услуги, управляет государственным имуществом и осуществляет иные функции. В процессе осуществления этих функций Управление делами Президента РФ имеет право создавать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, подведомственные ему организации, реорганизовывать и ликвидировать их, утверждать уставы указанных организаций, вносить в них изменения и дополнения; давать подведомственным ему федеральным государственным предприятиям разрешение на внесение закрепленной за ними федеральной собственности в уставный (складочный) капитал создаваемых (учреждаемых) хозяйственных обществ и товариществ; проводить проверки и документальные ревизии деятельности подведомственных ему организаций; осуществлять контроль за соблюдением подведомственными ему организациями законодательства Российской Федерации; принимать в соответствии с законодательством Российской Федерации решения об изъятии и перераспределении федерального имущества, закрепленного за подведомственными ему организациями; привлекать экспертов и советников, заключать договоры (контракты) с организациями и гражданами.

Управление делами Президента РФ возглавляет управляющий делами Президента РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Управляющий делами осуществляет на основе единоначалия общее руководство Управлением и несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на Управление.

Управление делами Президента РФ вправе издавать приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения и иные акты, в том числе совместно с другими федеральными органами исполнительной власти.

Для обеспечения реализации своих полномочий Президент РФ может образовывать научно-консультативные органы, советы или комиссии, которые, как правило, создаются для информирования главы государства о положении дел в экономической, социально-культурной, политической жизни общества; обеспечения его взаимодействия с творческими объединениями, представителями творческой интеллигенции, выработки предложений Президенту РФ по актуальным вопросам государственной политики в области экономики, культуры, искусства. Обеспечение деятельности таких органов возлагается на Референтуру Президента РФ и Управление делами Президента РФ.

### **Правительство Российской Федерации**

Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти, осуществляет на коллегиальной основе исполнительную власть в Российской Федерации и возглавляет ее единую систему.

Как высший исполнительный орган государственной власти Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства России.

Полномочия Правительства РФ многообразны, зависят от решаемых задач исполнительной власти в различных сферах общественной и государственной жизни; содержатся в различных нормативных актах и могут быть поняты на основе обзора всего массива законодательства, регламентирующего государственно-управленческую деятельность.

Вместе с тем исходными моментами при определении полномочий Правительства РФ служат положения ст. 114 Конституции РФ, в соответствии с которой Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; управляет федеральной собственностью; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Более системное закрепление полномочий Правительства РФ находит отражение в нормах Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

К общим полномочиям Правительства РФ относятся: организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществление регулирования в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направления и контроль деятельности ее органов; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализация права законодательной инициативы.

В сфере экономики Правительство РФ осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ регулирование экономических процессов;

обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации; осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг; формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав

граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования Правительство РФ разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки; обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования; обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; принимает меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

Правительство РФ осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований РФ; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации; принимает меры по охране Государственной границы РФ; руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан РФ за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Особенности деятельности Правительства РФ при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами.

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Решая задачи государственно-управленческой деятельности, Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность; распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ.

Правительство РФ в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, за исключением функций федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ.

Правительство РФ устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство РФ является коллегиальным органом. В его состав входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Однако, несмотря на коллегиальный характер деятельности Правительства РФ, Конституция РФ тем не менее выделяет среди членов Правительства РФ фигуру Председателя. Статья 113 Конституции РФ гласит, что Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Председатель Правительства РФ представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за пределами ее территории; ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства РФ; представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении; распределяет обязанности между членами Правительства РФ; информирует Президента РФ о работе Правительства РФ. В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства РФ временно исполняет обязанности Президента РФ.

Организационной формой деятельности Правительства как коллегиального органа являются заседания, проводимые не реже одного раза в месяц с обязательным личным присутствием как заместителей Председателя, так и федеральных министров.

Исключительно на заседаниях Правительства РФ принимаются решения о представлении федерального бюджета и отчета об исполнении федерального

бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов; рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон; устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен; устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг; принимаются решения о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу; рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности; рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания финансовой поддержки на возвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет; рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации; принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ; утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; утверждаются Регламент Правительства РФ и Положение об Аппарате Правительства РФ; рассматриваются ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности.

Аппарат Правительства РФ осуществляет контроль за соблюдением требований Регламента Правительства РФ при внесении в Правительство РФ проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ и других документов, требующих рассмотрения в Правительстве; подготавливает экспертные заключения на поступившие в Правительство РФ проекты актов и других документов, по которым требуется решение Правительства РФ; организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства РФ, а также поручений Председателя Правительства РФ и заместителей Председателя; осуществляет организационное обеспечение заседаний Правительства РФ и его Президиума, подготовку совещаний и других мероприятий, проводимых с участием Председателя

Правительства и заместителей Председателя Правительства, оформляет принятые решения; обеспечивает взаимодействие Правительства РФ с другими органами государственной власти; рассматривает обращения граждан и организаций, адресованные в Правительство РФ; выполняет другие функции в соответствии с решениями Правительства РФ и поручениями Председателя Правительства РФ.

Аппарат Правительства работает под руководством Председателя Правительства и возглавляется Руководителем Аппарата Правительства — министром РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства.

Правительство РФ вправе учреждать организации, образовывать координационные и совещательные органы. В настоящее время, например, функционируют правительственные комиссии по законопроектной деятельности; по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов; по делам ЮНЕСКО; по вопросам религиозных объединений; Совет по конкурентоспособности и предпринимательству; Комиссия по вопросам экономической интеграции; по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития; по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса; по вопросам международной гуманитарной и технической помощи.

### **Федеральные органы исполнительной власти**

Исполнительная власть представляет собой сложный организационно-правовой механизм, в котором работает множество тесно взаимосвязанных в организационном и функциональном плане органов. Их создание обусловлено стоящими перед ними задачами государственно-управленческой деятельности и позволяет обеспечить профессиональный управленческий аппарат в тех сферах общественной жизни, которые Президент РФ и Правительство РФ считают постоянным объектом государственного внимания.

В течение всего постсоветского периода система федеральных органов исполнительной власти постоянно реформируется с целью создания рациональной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, отвечающих современному этапу радикальных экономических и социальных преобразований.

Действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти определены двумя указами Президента РФ — от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с этими указами исполнительная власть на федеральном уровне осуществляется в трех ее организационно-правовых формах: федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

В основу создания федеральных министерств положены различные критерии. Одни федеральные министерства возникают и функционируют на основе отраслевого принципа. На это указывает прежде всего управляемая сфера деятельности, т.е. определенная область, границы, в пределах которых органы исполнительной власти осуществляют свою работу (например, сфера промышленного, топливно-энергетического комплексов, область технического регулирования и обеспечения единства измерений). В частности, объектами государственного регулирования, отнесенными к ведению Министерства сельского хозяйства РФ, являются сфера агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, устойчивое развитие сельских территорий.

Выделяются и функциональные министерства. Например, Министерство финансов РФ, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет выработку

единой государственной финансовой, кредитной, денежной, страховой политики, а также политики в сфере аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, добычи, производства, переработки драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей (в части исчисления и порядка уплаты), включая определение таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

В отдельных случаях просматривается и территориально-региональный критерий создания министерств. Примером тому являются Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, Министерство РФ по делам Северного Кавказа.

Все существующие в настоящее время федеральные министерства условно могут быть разделены на три группы: 1) создаваемые в административно-политической сфере (оборона, безопасность, иностранные дела, внутренние дела, юстиция); 2) в различных сферах экономической и хозяйственной жизни общества (промышленность, энергетика, сельское хозяйство, транспорт и связь, природные ресурсы, финансы); 3) в социально-культурной сфере (здравоохранение, труд и социальное развитие, образование и наука, спорт и массовые коммуникации).

В ведении федеральных министерств могут находиться федеральные службы и федеральные агентства, в отношении которых федеральные министерства наделяются контрольными и координационными полномочиями. Так, Министерство транспорта РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта.

Федеральные министерства также координируют деятельность государственных внебюджетных фондов.

Полномочия федеральных министерств определяются положениями о них, которые утверждаются либо Президентом РФ в отношении подведомственных ему органов, либо Правительством РФ. Компетенция министерств включает определение их

основных задач, взаимоотношений с иными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами исполнительной власти субъектов РФ, объем принадлежащих им административно-властных полномочий и т.д.

Аппарат федеральных министерств строится в соответствии с возлагаемыми на них задачами. Структурными подразделениями федеральных министерств являются создаваемые по основным направлениям деятельности департаменты, в состав которых включаются отделы.

Федеральные министерства в установленной сфере деятельности могут создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии), в том числе межведомственные; учреждать печатные средства массовой информации для публикации своих нормативных правовых актов, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции министерств, подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральное министерство возглавляет федеральный министр, который наделяется широким спектром полномочий: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников; вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной сфере деятельности и сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства РФ; во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение; имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства,

федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом; назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных служб и федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Федеральные службы являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Под этими функциями понимаются действия 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; выдача органам государственной власти, органам местного самоуправления разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов. При этом под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, в частности постановлений о назначении административных наказаний, а также ведение реестров и кадастров. Например, Федеральное казначейство (федеральная служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению 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.

Федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

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

В ряде случаев федеральные агентства наделяются функциями по контролю и надзору в своей сфере деятельности. Так, Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) осуществляет не только функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, но и функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации.

С точки зрения подведомственности выделяются федеральные агентства, руководство которыми осуществляют Президент РФ либо Правительство РФ или федеральные министерства.

Персональная ответственность за выполнение возложенных на федеральное агентство полномочий возлагается на руководителя данного органа.

Федеральные министерства, службы и агентства осуществляют свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральные органы исполнительной власти в соответствии со ст. 78 Конституции РФ для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы, которые финансируются за счет федерального бюджета. Находятся такие органы в непосредственном подчинении федерального органа исполнительной власти. Порядок организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти предусматривается в регламенте соответствующего федерального органа исполнительной власти. Образование территориального органа федерального органа исполнительной власти, его реорганизация или упразднение осуществляются руководителем федерального органа исполнительной власти путем принятия решения на основании схемы размещения территориальных органов.

Территориальные органы в соответствии с компетенцией федерального органа исполнительной власти и установленными полномочиями выполняют функции по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, предоставлению государственных услуг и другие функции, в том числе по выполнению задач, связанных с реализацией федеральных целевых программ, планов, отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента РФ, Правительства РФ и соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Территориальные органы в пределах своих полномочий также осуществляют контроль и надзор за выполнением органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им в соответствии с федеральными законами полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения, а также за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациями, через которые они оказываются.

Территориальный орган осуществляет свою деятельность на территории одного или нескольких субъектов РФ. Территория устанавливается в положении о территориальном органе, утверждаемом соответствующим руководителем федерального органа исполнительной власти. Территориальный орган имеет структурные подразделения.

Руководители территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, назначаются на должность и освобождаются от должности федеральным министром по представлению руководителя соответствующей федеральной службы или федерального агентства. Руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности руководителями этих федеральных органов исполнительной власти.

Одной из задач реформирования системы федеральных органов исполнительной власти является создание эффективных механизмов взаимодействия федеральных органов власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В рамках административной реформы ведется работа по подготовке нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективное взаимодействие органов исполнительной власти всех уровней. В числе значимых нормативных правовых актов следует указать Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725.

### **Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

Юридическую основу органов исполнительной власти субъектов Федерации наряду с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами составляют Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иные федеральные

законы, а также конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Система органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом.

Система органов исполнительной власти в субъектах РФ устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим свою деятельность на постоянной основе.

В рамках предоставленных полномочий высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа субъекта РФ): определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта РФ; представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, подписывает договоры и соглашения от имени субъекта РФ; обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет принятые законодательным (представительным) органом государственной власти законы субъекта РФ; формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти и в соответствии с законодательством Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями; осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим. Его наименование, структура, порядок формирования

устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ.

К основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ относятся разработка и реализация мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Кроме того, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

- 1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;
- 2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта РФ, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств, социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;
- 3) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;

4) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

5) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

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

7) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством России изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе по этому поводу обратиться в суд;

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

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. Акты высшего должностного лица субъекта РФ и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

При характеристике полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ необходимо учитывать особенности их финансового обеспечения.

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций).

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, установленным Конституцией РФ, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), хотя возможно дополнительное финансирование за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относятся вопросы, урегулированные п. 2 ст. 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Такой круг вопросов является исчерпывающим, он не может быть изменен иначе как путем внесения изменений или дополнений в названный пункт Федерального закона. По этим вопросам органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов РФ, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих данное право.

До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ, могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 263 названного Закона полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов РФ, должны содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по осуществлению соответствующих полномочий, в том числе право по определению структуры органов исполнительной власти субъекта РФ, реализующих указанные полномочия, и назначению руководителей таких органов;

2) порядок представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) органам государственной власти субъекта РФ отчетности по установленной форме об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета;

3) права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта РФ;

4) полномочия федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти субъектов РФ соответствующих полномочий, а также основания и порядок отмены актов органов государственной власти субъектов РФ и основания и порядок изъятия соответствующих полномочий у органов исполнительной власти субъекта РФ, возмещения субвенций, предоставленных бюджету субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий;

5) способ (методика) и (или) федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов РФ для осуществления соответствующих полномочий.

Правительство РФ может устанавливать прогнозные показатели и критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ, а также передавать в пользование и управление либо в собственность субъекта РФ

материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

Органы государственной власти субъекта РФ имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им полномочий в порядке, установленном законом субъекта РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, на которые возложено управление конкретными областями, сочетают в себе те же принципы и подходы к организации и функционированию, что и федеральные органы исполнительной власти, хотя имеются и некоторые организационные различия.

Например, в Республике Хакасия систему органов исполнительной власти образуют: министерства (возглавляемые министрами), проводящие государственную политику и осуществляющие управление в установленной сфере деятельности, а также координирующие деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти Республики Хакасия; государственные комитеты (возглавляемые председателями), осуществляющие, в том числе и на коллегиальной основе, межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности; комитеты при Правительстве Республики Хакасия; управления; государственные инспекции (возглавляемые председателями, начальниками, руководителями соответственно), осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. Кроме того, в систему органов исполнительной власти входят аппарат Правительства Республики Хакасия, а также постоянное представительство Республики Хакасия (возглавляемое министром), обеспечивающие осуществление оперативной связи от имени Республики Хакасия с федеральными органами государственной власти, научными и общественными организациями Российской Федерации, а также стран СНГ в г. Москве.

В Алтайском крае систему органов исполнительной власти Алтайского края составляют Администрация Алтайского края и иные органы исполнительной власти,

образуемые Администрацией Алтайского края. Такие органы создаются в форме главных управлений и инспекций Алтайского края.

Система органов исполнительной власти Москвы представлена департаментами, комитетами, главными управлениями, управлениями, инспекциями, а также территориальными органами — префектурами административных округов, префектурами и управами.

## **Глава 6. Административно-правовой статус государственных служащих**

### **Государственная служба: понятие, система, принципы**

Государственная служба как особый вид публичной административной деятельности является неотъемлемым атрибутом любой страны. История государственной службы России насчитывает уже несколько столетий. Она неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, но свое нормативное оформление получила только в годы правления Петра Великого, прежде всего в Генеральном регламенте (1720 г.) и Табели о рангах (1722 г.). Эти два документа предопределили построение всей системы отечественного служебного законодательства и его практической реализации вплоть до 1917 г.

В советский период законодательство о государственной службе (за исключением военной службы и службы в отдельных правоохранительных органах) практически отсутствовало, а официальный правовой статус абсолютного большинства государственных служащих фактически не отличался от статуса иных работников и регулировался общими для всех нормами законодательства о труде. Это обстоятельство послужило основанием для формирования представителями науки трудового права точки зрения о том, что отношения, связанные с поступлением на государственную службу, ее исполнением и прекращением, — это не что иное, как трудовые отношения.

С принятием Конституции РФ 1993 г. кардинально изменилась сущность государственной службы. Государственная служба стала позиционироваться как публично-правовой институт, в котором государственно-служебные отношения выступают исключительно как административные правоотношения, а их субъектами являются государственный служащий и государство.

Утверждение такой позиции в теории и на практике потребовало создания соответствующей нормативной базы, в том числе устанавливающей правовой статус государственных служащих. Важными вехами этого процесса стало принятие

Положения о федеральной государственной службе, утвержденного Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267, и Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», которые закрепляли основы правового положения российского чиновничества.

В начале 2000-х гг. началась широкомасштабная реформа государственной службы Российской Федерации, которая продолжается и сегодня. За прошедший с 2001 г. период реформирования и развития государственной службы произошли изменения в нормативном правовом регулировании государственной службы, а также в организационных механизмах ее прохождения, призванные повысить эффективность деятельности государственного аппарата и государственных служащих.

На сегодняшний момент в Российской Федерации сформирована обширная правовая база государственной службы. В ее основе лежат положения Конституции РФ, закрепляющие единство системы государственной власти (ст. 5), разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10), равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32). Кроме того, Конституция РФ в п. «т» ст. 71 устанавливает, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат (п. «л» ч. 1 ст. 72).

Принципиальным для формирования нового законодательства о государственной службе стало принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», который определил правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 1 данного Закона государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ;

органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ (лица, замещающие государственные должности субъектов РФ).

Государственная служба как профессиональная служебная деятельность принципиально отличается от других видов профессиональной, в том числе служебной, деятельности, имеющих в государственной бюджетной сфере, коммерческих или некоммерческих организациях. Она объединяет только тех людей, которые трудятся в аппарате государственных органов, профессионально, на постоянной основе занимаясь вопросами государственного управления в различных областях или сферах общественной жизни или реализуя на практике важнейшие функции государства по обеспечению обороны, безопасности и правопорядка. Для осуществления такой деятельности государственный служащий должен обладать специальными знаниями, умениями и навыками, приобретенными в процессе получения базового или дополнительного профессионального образования.

Государственные служащие, реализуя свои полномочия, осуществляют аналитическое, правовое, организационно-распорядительное, кадровое, информационное, координационное, контрольное, финансовое, ресурсное обеспечение деятельности государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Для этого в государственных органах создаются организационные структуры, в которых учреждаются должности государственной службы. Текущее хозяйственное и техническое обеспечение выполняют, как правило, рабочие и служащие (технические секретари, водители, уборщицы, повара и т.д.), не

являющиеся государственными служащими. Также не состоят на государственной службе руководители и работники государственных предприятий, учреждений, корпораций и компаний.

Профессиональная служебная деятельность на государственной службе направлена на обеспечение исполнения полномочий трех групп субъектов.

Во-первых, это полномочия Российской Федерации и субъектов РФ. Указанные полномочия осуществляются в рамках предметов ведения, закрепленных в ст. 71—73 Конституции РФ.

Во-вторых, полномочия органов государственной власти, иных государственных органов как федерального, так и регионального уровней. Исходя из конституционного принципа разделения властей, органами государственной власти принято считать органы законодательной, исполнительной и судебной властей, а иными государственными органами — органы, не входящие ни в одну из ветвей власти (Прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, счетные палаты, избирательные комиссии и др.). Полномочия государственных органов прописаны в статутных законах и положениях об этих органах, утвержденных иными нормативными правовыми актами.

В-третьих, это полномочия лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ. По мысли федерального законодателя, государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ — это 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 РФ.

Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации установлен Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации». В настоящее время перечень

содержит наименования 44 должностей. К числу лиц, которые замещают указанные должности, в частности, относятся Президент РФ, Председатель Правительства РФ и его заместители, федеральные министры, Председатель Совета Федерации, его заместители и члены комитетов (комиссий), Председатель Государственной Думы, его заместители и члены комитетов (комиссий), председатели высших судебных инстанций и их заместители, федеральные судьи.

Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ в соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» утверждается Президентом РФ. Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» в перечень включены наименования 17 должностей, среди которых: первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ; член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и др.

Статья 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет систему государственной службы Российской Федерации, в которую входят государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов. Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы и соответственно регулируются исключительно федеральными нормативными правовыми актами. Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование

государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация — в ведении субъекта РФ. Базовым федеральным законодательным актом в сфере государственной гражданской службы является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который устанавливает единые правовые, организационные и финансово-экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ.

Федеральная государственная гражданская служба также регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», другими федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов.

Государственная гражданская служба субъектов РФ в значительной степени регулируется нормативными правовыми актами субъектов Федерации исходя из общих (единых) правовых и организационных основ, установленных федеральным законодательством.

Военная служба регламентируется федеральными законами от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», другими федеральными законами и нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ и тех федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба.

Государственная служба иных видов в настоящее время осуществляется в государственных органах и учреждениях, реализующих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина (МВД России, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба исполнения наказаний и др.). Иные виды государственной службы установлены федеральными законами, регуливающими службу в отдельных

правоохранительных структурах: от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и др. Кроме того, государственная служба в правоохранительных органах регламентирована нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ и соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Объединяющие начала всех видов государственной службы, основополагающие идеи построения и функционирования ее системы закреплены в качестве принципов государственной службы в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». В юридической литературе принято выделять конституционные (общеправовые) и организационные (специальные) принципы государственной службы. С учетом такой классификации к первой группе следует отнести: федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы. Ко второй — открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих; защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их

профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Подобное деление достаточно условно, так как все принципы взаимосвязаны и взаимообусловлены, соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, отступление от какого-либо из принципов отрицательно сказывается не только на следовании остальным принципам, но и на функционировании всей системы государственной службы.

### **Государственные должности и должности государственной службы**

Основополагающим элементом построения не только системы государственной службы, но и всей государственной власти является государственная должность. Структура любого государственного органа представляет собой систему взаимосвязанных различных по своему назначению и уровню государственных должностей. Каждая должность включает в себе часть полномочий данного государственного органа, в совокупности образуя его компетенцию. Выделяют следующие виды государственных должностей — государственные должности Российской Федерации (субъекта РФ) и должности государственной службы. Их различия состоят в том, что первые предназначены для непосредственного исполнения полномочий соответственно федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ, тогда как вторые — для обеспечения исполнения таких полномочий.

В федеральных государственных органах различают два вида государственных должностей:

1) государственные должности Российской Федерации, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами и указанные в Сводном перечне государственных должностей Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации»;

2) должности государственной службы, которые учреждаются федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и подлежат замещению государственными служащими. К их числу относятся:

должности федеральной государственной гражданской службы;

воинские должности;

должности правоохранительной службы.

В государственных органах субъектов РФ могут быть учреждены такие государственные должности, как:

1) государственные должности субъектов РФ, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ;

2) должности государственной гражданской службы субъекта РФ.

Кроме того, в любом государственном органе для технического и хозяйственного обеспечения его деятельности предусматриваются также должности, не относящиеся к государственным должностям, в том числе к должностям государственной службы (должности водителей, электриков, сантехников и т.д.). На лиц, которые замещают такие должности, действие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и других нормативных правовых актов о государственной службе не распространяется, а их труд регулируется трудовым законодательством.

Законодательство о государственной службе не содержит легального толкования понятия «должность государственной службы», однако в нем содержатся нормы, раскрывающие существенные признаки, позволяющие отличить должность государственной службы от иных должностей в государственных органах, должностей муниципальной службы, должностей в государственных организациях и учреждениях.

Первым признаком должности государственной службы является ее формальная определенность. В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» должности государственной

службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ. Круг должностей государственной службы точно очерчен соответствующими реестрами, утверждаемыми уполномоченными на то должностными лицами. Реестры устанавливают унифицированные наименования всех должностей государственной службы, содержат классификацию их по категориям и группам, распределение по государственным органам. В Реестр должностей федеральной государственной службы входят: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей правоохранительной службы. Эти перечни утверждаются Президентом РФ. Например, Указом Президента от 31 декабря 2005 г. № 1574 утвержден Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Федерации. Как правило, это нормативный акт высшего должностного лица субъекта РФ (главы республики, губернатора, главы администрации и т.п.).

Рассматриваемый признак означает, что ни сама должность государственной службы, ни ее наименование не может вводиться в государственном органе произвольно без учета требований соответствующих нормативных правовых актов.

Вторым признаком должности государственной службы выступает ее видовая принадлежность.

Пунктом 2 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что должности государственной службы подразделяются: на должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта РФ; воинские должности; должности федеральной государственной службы иных видов.

Это означает, что должность государственной службы не может быть установлена без учета специфики видовой служебной деятельности. Как правило, в государственных органах, осуществляющих управление в экономической и социально-культурной

сферах, преобладают должности государственной гражданской службы, в органах военного управления — воинские должности, в правоохранительных органах — должности федеральной государственной службы иных видов. Вместе с тем в зависимости от характера исполняемых служащими должностных обязанностей в одном федеральном государственном органе в соответствии с п. 3 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» могут быть учреждены должности государственной службы различных видов. Например, в структуре МЧС России — должности федеральной государственной гражданской, военной (спасательные воинские формирования) и федеральной противопожарной службы.

С видовой принадлежностью связана также классификация должностей государственной службы. Согласно п. 4 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ. Так, ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подразделяет должности государственной гражданской службы на четыре категории: руководители; помощники (советники); специалисты; обеспечивающие специалисты; и пять групп: высшие должности гражданской службы; главные должности гражданской службы; ведущие должности гражданской службы; старшие должности гражданской службы; младшие должности гражданской службы.

Третий признак должности государственной службы заключается в ее неразрывной связи с компетенцией государственного органа. Должность государственной службы определяет круг прав, обязанностей и ответственности замещающего ее государственного служащего и включает в себе часть задач и функций, являющихся составной частью компетенции государственного органа. В свою очередь, полномочия по должности не могут выходить за рамки компетенции государственного органа. Объем полномочий определен в зависимости от статуса

должности. Например, на государственной гражданской службе к категории «руководители» относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий. В структуре государственного органа должности категории «руководители» имеют наибольший объем управленческих полномочий, позволяющих совершать действия, влекущие юридически значимые последствия.

Гражданские служащие, замещающие должности указанной категории: организуют работу возглавляемого государственного органа (структурного подразделения) и подчиненных гражданских служащих; имеют право совершать юридические властные действия в отношении подчиненных или подконтрольных им гражданских служащих; принимают решения в соответствии с компетенцией государственного органа (структурного подразделения); осуществляют подготовку и представление вышестоящему руководителю предложений по решению задач, поставленных перед государственным органом (структурным подразделением); осуществляют контроль за выполнением принятых решений; могут исполнять полномочия представителя нанимателя (например, в случае замещения должности руководителя федеральной службы или федерального агентства либо руководителя государственного органа субъекта РФ); и др.

Иная компетенция установлена для гражданских служащих, замещающих должности категории «помощники (советники)», к которым относятся должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок,

ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей. В перечень задач и функций таких гражданских служащих, как правило, входят: подготовка докладов, выступлений, различных информационно-аналитических материалов; сбор и обобщение справочной информации и подготовка проектов решений, приказов и иных нормативных актов; осуществление контроля за ходом выполнения решений; консультирование по определенным вопросам, которые входят в функциональную сферу; участие в подготовке и проведении поездок, приемов, визитов и других официальных мероприятий; и др.

Конкретизированный перечень полномочий гражданского служащего, которые он обязан выполнять при замещении определенной должности, закрепляется в должностном регламенте. Должностной регламент является основным нормативным документом, определяющим содержание профессиональной служебной деятельности гражданского служащего при замещении им конкретной должности государственной гражданской службы.

Четвертым признаком должности государственной службы выступает ее организационно-правовая обособленность. Должность является самостоятельным первостепенным элементом системы государственной службы. В государственном органе должности служат «строительным» материалом для формирования его структуры, обеспечения управленческой субординации. Должности могут входить как в структурные подразделения государственного органа, так и быть самостоятельными (например, помощник федерального министра). При этом все должности включаются в специальный документ — штатное расписание государственного органа. Оно утверждается руководителем государственного органа в пределах установленного фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий). Таким образом, должность государственной службы характеризует положение государственного служащего в служебной иерархии.

С должностью государственной службы тесно связано установление квалификационных требований для ее замещения, порядок назначения на нее, аттестации, присвоения классов чинов, дипломатических рангов, воинских и

специальных званий, размеры денежного содержания, пенсий, специальные права и обязанности, решение других вопросов прохождения государственной службы.

Пятым признаком должности государственной службы является ее финансовая обеспеченность. Денежное содержание по должности государственной службы осуществляется за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Для государственного служащего субъекта РФ при необходимости могут быть предусмотрены случаи получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета. Средства, предусмотренные бюджетами, также расходуются на создание условий государственному служащему для выполнения должностных обязанностей (обеспечение рабочего места средствами связи, оргтехникой, транспортом, оплата коммунальных услуг и т.д.), а также для организации медицинского и иного обслуживания при прохождении им государственной службы.

Таким образом, должность государственной службы можно определить как структурообразующий, базовый элемент государственного органа, характеризующийся формальной определенностью, видовой принадлежностью, организационно-правовой обособленностью, финансовой обеспеченностью, обладающий частью компетенции государственного органа.

### **Понятие и классификация государственных служащих**

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» содержит общие понятия федерального государственного служащего и государственного служащего субъекта РФ. В соответствии со ст. 10 Закона федеральный государственный служащий — это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета, а государственный гражданский служащий субъекта РФ — гражданин, осуществляющий профессиональную

служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Данные понятия конкретизируются в федеральных законах о видах государственной службы и законах субъектов РФ о государственной гражданской службе. Так, согласно ст. 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Указанные дефиниции, а также иные положения законодательства о государственной службе позволяют выделить следующие признаки государственного служащего:

- 1) государственный служащий — это гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, владеющий государственным языком Российской Федерации и отвечающий квалификационным требованиям, установленным соответствующим законом о государственной службе. Из этого положения сделано исключение в отношении иностранных граждан, которым согласно ст. 181 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и п. 2 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» разрешено поступать на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;
- 2) государственный служащий в обязательном порядке замещает должность государственной службы (см. подробнее § 2 данной главы);
- 3) государственный служащий добровольно, на постоянной основе осуществляет профессиональную служебную деятельность по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов, а

также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Федерации;

4) государственный служащий получает денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ;

5) государственному служащему присваивается в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание;

6) государственный служащий имеет специальный правовой статус, устанавливаемый законодательством о государственной службе;

7) государственный служащий осуществляет поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение в соответствии с законодательством о государственной службе, а не по трудовому законодательству.

Значительная численность государственного аппарата, разнообразие решаемых им задач и реализуемых функций в сфере государственного управления, обеспечения обороны, безопасности и правопорядка предполагают возможность классификации государственных служащих на отдельные группы по различным критериям.

Исходя из федеративного устройства Российской Федерации государственные служащие подразделяются на федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов РФ. Согласно п. 3 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ — соответствующий субъект РФ. Полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ осуществляет представитель нанимателя — руководитель соответствующего государственного органа или лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации (субъекта РФ), либо представитель указанных руководителя или лица.

Деление государственных служащих по данному основанию предопределяет правовое положение государственного служащего, особенности прохождения им

государственной службы, порядок финансирования его профессиональной служебной деятельности.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей различаются государственные служащие федеральных и региональных органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, иных государственных органов (прокуратура, счетные палаты и др.), а также рабочих аппаратов лиц, замещающих государственные должности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (например, уполномоченные по правам человека). С учетом задач, функций и масштаба деятельности соответствующих государственных органов устанавливаются различные квалификационные требования по конкретным должностям государственной службы, определяются особенности должностных обязанностей, полномочий и мер ответственности различных категорий государственных служащих.

По видам государственно-служебной деятельности выделяют государственных гражданских служащих, военнослужащих, государственных служащих иных видов службы (например, сотрудников правоохранительных органов). Характер службы военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов имеет свою специфику. Исполнение ими должностных обязанностей связано не только с критическими физическими и психологическими нагрузками, но и с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. Основными признаками, отличающими данные категории государственных служащих от гражданских, являются: особые условия и порядок поступления, прохождения и увольнения со службы; специальные квалификационные требования; присвоение воинских или специальных званий; особые права и обязанности (например, ношения и применения оружия); строгая служебная субординация и дисциплина, регламентируемые специальными уставами и (или) положениями, на основе которых служащие привлекаются к дисциплинарной и иной ответственности; специальное обеспечение (денежное довольствие,

социально-правовые гарантии); внешние атрибуты (форменная одежда, знаки различия); принесение присяги.

По объему должностных полномочий государственные служащие делятся на должностных лиц и служащих, не являющихся должностными лицами. Понятие должностного лица дано в ст. 2.4 КоАП РФ.

В зависимости от замещаемой должности государственные служащие распределяются в соответствии со структурой должностей, установленной федеральным законом о виде государственной службы. Как уже отмечалось, ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подразделяет должности государственной гражданской службы и соответственно замещающих их гражданских служащих на четыре категории: руководители; помощники (советники); специалисты; обеспечивающие специалисты. Военнослужащие в зависимости от занимаемой должности делятся на составы, установленные ст. 46 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»: 1) солдаты, матросы, сержанты, старшины; 2) прапорщики и мичманы; 3) офицеры (младшие, старшие, высшие).

Для более точного определения места каждого государственного служащего в служебной иерархии наряду с делением по замещаемым должностям государственной службы применяется классификация по классным чинам, дипломатическим рангам, воинским и специальным званиям. Например, гражданским служащим федеральной государственной гражданской службы согласно ст. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в зависимости от группы замещаемой должности присваиваются следующие классные чины: секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 3, 2 или 1 класса (младшая группа должностей); референт государственной гражданской службы Российской Федерации 3, 2 или 1 класса (старшая группа должностей); советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3, 2 или 1 класса (ведущая группа должностей); государственный советник Российской Федерации 3, 2 или 1 класса (главная группа

должностей); действительный государственный советник Российской Федерации 3, 2 или 1 класса (высшая группа должностей).

Могут быть также и другие критерии, позволяющие классифицировать государственных служащих, определяя место каждого из них в системе государственно-служебных отношений.

### **Основы административно-правового статуса гражданских служащих**

В самом общем виде правовой статус государственного служащего — это урегулированное нормами права положение государственного служащего во время прохождения им государственной службы.

Правовой статус государственных служащих базируется на правовом (конституционном) статусе граждан России. Это означает, что правовое положение государственных служащих определяют Конституция РФ и федеральные законы, которые устанавливают права, свободы и обязанности для всех граждан государства. Вместе с тем особый характер профессиональной деятельности предполагает наделение государственных служащих дополнительными обязанностями и правами, ограничениями и социально-правовыми гарантиями, тем самым формируя специальный статус данной категории граждан. Помимо особенностей профессиональной деятельности на необходимость установления для государственных служащих специального статуса указывает специфика общественных отношений, в которых они участвуют. Государственно-служебные отношения по своей природе являются публичными. Они возникают, изменяются или прекращаются на началах «власть — подчинение», в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Одной из сторон этих отношений всегда выступает государство в лице представителя нанимателя — руководителя государственного органа или лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (субъекта РФ), либо их представителей. Поэтому государственно-служебные отношения — разновидность административно-правовых отношений; они

регулируются законодательством о государственной службе, содержащим административно-правовые нормы. Кроме того, нормы административного права регламентируют отношения государственных служащих с гражданами и организациями в процессе служебной деятельности. Все это позволяет сделать вывод о том, что специальный статус государственных служащих по своей природе является административно-правовым.

Законодательство о государственной службе содержит указание о том, что специальный статус государственных служащих конкретизируется применительно к видам государственной службы. В п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» говорится, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Так, принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» зафиксированы особенности видового статуса гражданского служащего.

При этом необходимо отметить, что правовой статус гражданского служащего напрямую зависит от статуса замещаемой им государственной должности, с которой неразрывно связан определенный объем правомочий, обязанностей, установление ограничений, предоставление гарантий и т.п. В зависимости от функционального предназначения конкретной должности гражданской службы гражданский служащий имеет должностной статус, определяемый положениями должностного регламента.

И наконец, каждый гражданский служащий имеет индивидуальный статус, который представляет собой совокупность персонифицированных обязанностей, прав и социально-правовых гарантий, обусловленных личностными характеристиками гражданского служащего (пол, возраст, состояние здоровья, и т.п.) или особенностями его служебной деятельности (ненормированный рабочий день, особые условия службы и др.). В частности, гражданские служащие — женщины

имеют право на отпуск по беременности и родам, гражданским служащим, имеющим ненормированный рабочий день, устанавливаются дополнительные гарантии в виде оплачиваемого дополнительного отпуска. В индивидуальном статусе гражданского служащего преломляются все иные виды статуса. Он подвижен, он меняется вместе с теми значимыми изменениями, которые происходят не только в служебной деятельности (например, повышение или понижение в должности, присвоение очередного классного чина и т.п.), но и в личной жизни гражданского служащего (к примеру, увеличение размера единовременной субсидии на приобретение жилого помещения в случае рождения ребенка).

Таким образом, видами правового статуса гражданского служащего являются: 1) общий (или конституционный) статус гражданина Российской Федерации; 2) специальный статус гражданского служащего как разновидности государственного служащего; 3) видовой статус гражданского служащего, определяемый законодательством о государственной гражданской службе; 4) должностной статус гражданского служащего по замещаемой должности; 5) индивидуальный статус. Все эти виды статуса гражданского служащего тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, наслаиваются друг на друга.

Правовой статус гражданского служащего — это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения лиц, замещающих должности государственной гражданской службы.

Правовой статус гражданских служащих включает в себя диалектически сочетаемые пары юридических элементов: обязанности и права, ограничения (запреты) и социально-правовые гарантии (обеспечение), поощрения (награждения) и ответственность.

Юридическая обязанность гражданского служащего — это мера юридически необходимого поведения гражданского служащего во время замещения должности гражданской службы, установленная в обязывающих нормах права. Служебные обязанности гражданского служащего состоят в необходимости совершать в пределах предоставленной ему компетенции определенные действия по обеспечению

исполнения полномочий государственного органа. За неисполнение установленных служебных обязанностей гражданские служащие несут юридическую, как правило, дисциплинарную, ответственность. Служебные обязанности подразделяются на основные (общие) обязанности, которые устанавливаются для всех гражданских служащих независимо от замещаемых ими должностей, и должностные (специальные) обязанности, соответствующие конкретной должности гражданской службы.

Основные обязанности гражданского служащего изложены в ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Любой гражданский служащий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их реализацию, исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций и т.д.

Основные обязанности федерального гражданского служащего могут быть установлены и иными федеральными законами, нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных государственных органов, где он проходит службу.

Должностные обязанности федерального гражданского служащего закрепляются в его служебном контракте и должностном регламенте.

Основные обязанности гражданского служащего субъекта РФ, как правило, аналогичные перечисленным, указываются в региональном законе о государственной гражданской службе. При этом перечень обязанностей может быть расширен. Например, ст. 11 Закона г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» содержит также обязанность гражданского служащего уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы, определенные федеральными законами, иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации, обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Кроме того, основные обязанности гражданского служащего субъекта РФ могут быть установлены иными законами и нормативными актами субъекта РФ, государственного органа, в котором он осуществляет служебную деятельность.

Должностные обязанности гражданского служащего субъекта РФ закрепляются в его служебном контракте и должностном регламенте.

Субъективное право гражданского служащего — это мера юридически возможного поведения, позволяющая гражданскому служащему качественно исполнять возложенные на него служебные обязанности. Сущность субъективного права гражданского служащего заключается в обеспеченных государством возможностях исполнения им обязанностей в процессе служебной деятельности. Эти возможности закреплены в законодательстве Российской Федерации о гражданской службе и реализуются представителем нанимателя или лицом, уполномоченным им.

Основные права гражданского служащего указаны в ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Гражданский служащий имеет право: 1) на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; 2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; 4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом; и т.д.

Законами о государственной гражданской службе и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ соответствующим гражданским служащим могут быть предоставлены дополнительные права.

Возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина предусмотрена ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в целях защиты: основ конституционного строя; нравственности; здоровья; прав и законных интересов других лиц; обеспечения обороны страны и безопасности государства. Подобное ограничение применимо и к гражданским служащим. Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих. Поэтому, регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила (ограничения), но строго обусловленные мерами обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов.

Правовые ограничения (запреты) гражданского служащего — это правовое сдерживание возможного противоправного поведения гражданского служащего при осуществлении им служебной деятельности. По своей природе правовые ограничения относятся к охранительным правовым средствам (мерам защиты), т.е. представляют собой в первую очередь разновидность правового принуждения, обеспечивающего добросовестное выполнение гражданским служащим возложенных обязанностей и реализацию предоставленных ему прав.

Правовые ограничения (запреты) призваны обеспечить эффективную профессиональную деятельность гражданского служащего по исполнению полномочий государственных органов, независимость от интересов отдельных физических и юридических лиц, повысить антикоррупционный потенциал как отдельного гражданского служащего, так и гражданской службы в целом.

Перечни ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, главным образом установлены соответственно ст. 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Другие ограничения и запреты для гражданских служащих могут содержаться в иных федеральных законах (например, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Подзаконные акты федеральных государственных органов, а также законы о государственной гражданской службе и другие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут устанавливать дополнительных ограничений и запретов для гражданских служащих.

В зависимости от различных этапов приобретения, реализации и прекращения статуса гражданского служащего можно выделить следующие группы ограничений (запретов) для гражданских служащих: ограничения (запреты), связанные с поступлением на гражданскую службу; ограничения (запреты), действующие во время прохождения гражданской службы; ограничения (запреты), сохраняющиеся после увольнения с гражданской службы.

Первая группа ограничений вводится уже при поступлении лица на службу и сохраняет свое действие и после того, как гражданин стал гражданским служащим. В соответствии со ст. 16 гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу, осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости, наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации, и т.д.

Во второй группе ограничения установлены в форме запретов на период прохождения гражданской службы (ст. 17). Гражданскому служащему запрещается: участвовать на

платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществлять предпринимательскую деятельность; получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения) и др.

Третью группу ограничений образуют запреты при увольнении гражданских служащих. Согласно ч. 3 ст. 17 гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Кроме того, гражданин, замещавший должность гражданской службы, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих работать по трудовому или гражданско-правовому договору в организации, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего (ч. 3.1).

Для компенсации установленных законодательством ограничений и запретов для гражданских служащих, а также в целях обеспечения их правовой и социальной защищенности, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены основные (ст. 52) и дополнительные гарантии (ст. 53).

Согласно ст. 52 гражданским служащим гарантируются: равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы; право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания; отдых, обеспечиваемый

установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности; государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей, и др.

Дополнительные гарантии гражданским служащим могут предоставляться при определенных условиях (прежде всего при наличии денежных средств в соответствующем бюджете), предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта РФ. Так, ст. 53 Закона к дополнительным государственным гарантиям гражданских служащих относит право: 1) на дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания; 2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта РФ; 3) замещение иной должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа; 4) единовременную

субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы; 5) иные государственные гарантии.

Статья 42 Закона г. Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» для гражданских служащих г. Москвы устанавливает следующие дополнительные гарантии: бесплатная или льготная санаторно-курортная путевка, предоставляемая к ежегодному оплачиваемому отпуску, и соответствующее возмещение за проезд к месту отдыха и обратно, а также льготная санаторно-курортная путевка членам семьи; компенсация за неиспользованную санаторно-курортную путевку; бесплатный отпуск при амбулаторном лечении всех лекарственных средств по рецептам врачей; единовременное денежное поощрение при достижении возраста 50 лет и далее через каждые пять лет в размерах, не превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы; единовременное денежное поощрение при достижении стажа гражданской службы 20 лет и далее через каждые пять лет в размерах, не превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы, при условии наличия не менее пяти лет стажа гражданской службы в государственных органах и органах местного самоуправления; и др.

Поощрения (награждения) гражданского служащего являются важным элементом статуса гражданских служащих, поскольку свидетельствуют об официальном признании результатов их профессиональной служебной деятельности, тем самым повышая их авторитет и самооценку. Согласно ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» основными критериями для принятия решения о поощрении или награждении являются безупречность и эффективность гражданской службы. В Законе применен принцип сочетания поощрительно-наградных мер морального и материального характера. Наряду с поощрениями морального характера, такими как объявление благодарности, награждение почетной грамотой, к гражданским служащим одновременно применяются и материальные стимулы в форме единовременных выплат в денежном выражении.

В зависимости от субъекта, наделенного правом поощрения (награждения), поощрения можно разделить на три группы. Первую группу, решение о применении которых принимает представитель нанимателя, составляют: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные виды поощрения и награждения государственного органа; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

Перечень поощрений и награждений, решения о которых принимаются представителем нанимателя, является открытым. Государственные органы вправе нормативными правовыми актами устанавливать ведомственные поощрения и награды для стимулирования профессиональной деятельности гражданских служащих. Например, приказом Россельхознадзора от 27 февраля 2014 г. № 77 учрежден нагрудный знак «Почетный работник Россельхознадзора».

Вторая группа — это поощрения Правительства РФ. Постановлением Правительства РФ от 31 января 2009 г. № 73 «О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации» установлены такие формы поощрения Правительства РФ, как награждение почетной грамотой Правительства РФ и объявление благодарности Правительства РФ. Представления о награждении гражданских служащих грамотой и об объявлении им благодарности вносятся в Правительство РФ руководителями федеральных государственных органов или высшими должностными лицами субъектов РФ. О награждении грамотой или об объявлении благодарности издается распоряжение Правительства РФ. Лицам, награжденным почетной грамотой, вручается нагрудный знак. Кроме того, для награждения гражданских служащих, прослуживших не менее 10 лет, предусмотрена правительственная награда — медаль П. А. Столыпина двух степеней, учрежденная постановлением Правительства РФ от 26 мая 2008 г. № 388.

В третью группу входят поощрения и награды, решение о применении которых принимает Президент РФ. К ним относятся: поощрение Президента РФ; присвоение

почетных званий Российской Федерации; награждение знаками отличия Российской Федерации; награждение орденами и медалями России. Указом Президента РФ от 11 апреля 2008 г. № 487 «О Почетной грамоте Президента Российской Федерации и благодарности Президента Российской Федерации» установлены такие формы поощрения, как награждение Почетной грамотой Президента РФ и объявление благодарности Президента РФ.

О награждении гражданских служащих Почетной грамотой и об объявлении им благодарности Президент РФ издает распоряжение на основании представлений руководителей федеральных государственных органов, высших должностных лиц субъектов РФ, руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Звания Героя Российской Федерации и Героя труда Российской Федерации, ордена, знаки отличия, медали, почетные звания Российской Федерации Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» отнесены к государственным наградам Российской Федерации и представляют собой высшую форму поощрения граждан. Согласно Положению о государственных наградах Российской Федерации, утвержденному данным Указом, при применении этих поощрений представитель нанимателя лишь выступает с инициативой награждения гражданского служащего. Решение о награждении принимается Президентом РФ на основании внесенного ему представления и предложения Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам.

При награждении гражданских служащих государственными наградами Российской Федерации, при поощрении Президентом РФ и Правительством РФ выплачивается единовременное поощрение в порядке и на условиях, установленных Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу».

Наиболее распространенным видом ответственности в сфере государственно-служебных отношений выступает дисциплинарная ответственность, которая, как и

любая другая, реализуется в рамках охранительных правоотношений. Субъектами этих отношений, с одной стороны, является гражданский служащий, с другой — представитель нанимателя. Публично-правовой характер таких отношений позволяет представить дисциплинарную ответственность гражданских служащих как самостоятельный вид юридической ответственности. Ее особенности проявляются: в наличии единой нормативной основы — Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; собственных оснований — дисциплинарного проступка или факта несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; специального субъекта — гражданского служащего; особых санкций — дисциплинарных взысканий; особенного порядка их реализации субъектом дисциплинарной власти (представителем нанимателя); специфических последствий — официальной отрицательной оценкой поведения гражданского служащего, в исключительных случаях сопровождающейся ограничением его прав.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм государственного принуждения — принуждение, применяемое представителем нанимателя к гражданскому служащему, совершившему нарушение должностных обязанностей, и влекущее неблагоприятные для него последствия. Основаниями дисциплинарной ответственности являются: 1) совершение дисциплинарного проступка, который, как указано в ч. 1 ст. 57 Закона, проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей; 2) несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. За совершение дисциплинарного проступка к гражданскому служащему могут быть применены четыре вида дисциплинарных санкций: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) увольнение с гражданской службы по негативным основаниям.

К таким основаниям Закон относит: неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание (п. 2 ч. 1 ст. 37); однократное грубое нарушение гражданским служащим должностных обязанностей (п. 3 ч. 1 ст. 37), например в виде прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня) или появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа (п. 5 ч. 1 ст. 37); однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 37).

В соответствии со ст. 59 Закона за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются следующие взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Кроме того, согласно ст. 59.2 Закона гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае: 1) непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; 2) непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; 3) участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным

законом; 4) осуществления предпринимательской деятельности; 5) вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; 6) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Указанные в Законе перечни дисциплинарных взысканий являются исчерпывающими. Это означает, что сами федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ, в которых проходят службу гражданские служащие, не вправе устанавливать иные виды взысканий.

Помимо дисциплинарной ответственности на гражданских служащих распространяются и иные виды юридической ответственности. В частности, гражданские служащие, выступающие субъектами административных правонарушений в качестве должностных лиц, подлежат административной ответственности в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Все гражданские служащие являются специальными субъектами административной ответственности только в случаях, прямо указанных в КоАП РФ (например, ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»). Гражданские служащие — должностные лица являются субъектами должностных преступлений, перечисленных в гл. 30 УК РФ. Гражданские служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по отдельным статьям данной главы (ст. 288 «Присвоение полномочий должностного лица», ст. 292 «Служебный подлог», ст. 292.1 «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации»).

## **Административно-правовое регулирование прохождения гражданской службы**

Прохождение гражданской службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина (дипломатического ранга), аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

### **Поступление на службу**

Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы, как правило, осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

Вместе с тем ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает ряд случаев, когда конкурс не проводится: 1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»; 2) при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ; 3) при заключении срочного служебного контракта; 4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы (по состоянию здоровья, при сокращении должности, при ротации); 5) при назначении на должность гражданской службы гражданского

служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе. Также конкурс может не проводиться по решению представителя нанимателя при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия. В ее состав входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы), представители научных и образовательных организаций, других организаций в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, а также представители общественного совета, если он создан при данном государственном органе. Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, определяющее порядок и условия его проведения, утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112. По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы, с ним заключается служебный контракт.

Служебный контракт — соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

В служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или гражданского служащего и наименование государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя).

Существенными условиями служебного контракта являются: 1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа; 2) дата начала исполнения должностных обязанностей; 3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент; 4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования; 5) права и обязанности представителя нанимателя; 6) условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях; 7) режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа); 8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности); 9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью; 10) нахождение должности, замещаемой гражданским служащим, в перечне должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих.

В служебном контракте также могут предусматриваться следующие условия: испытание при поступлении на гражданскую службу; показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда и др.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле.

Для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим служебный контракт на неопределенный срок или срочный служебный контракт.

Срочный служебный контракт заключается на срок от одного года до пяти лет в тех случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть

установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий ее прохождения. Например, при замещении должностей гражданской службы категории «помощники (советники)» или замещении должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым сохраняется должность.

В акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Как правило, испытание устанавливается для граждан, впервые поступающих на гражданскую службу. Срок испытания варьируется от трех месяцев до одного года. При этом в срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностных обязанностей. Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания.

В период испытания на гражданского служащего распространяются положения законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право: 1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы; 2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытания. Аналогичным образом может поступить гражданский служащий при расторжении служебного контракта по собственному желанию.

Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

## **Аттестация и квалификационный экзамен**

Аттестация представляет собой регулярную, один раз в три года, проверку служебной состоятельности гражданского служащего. Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт. Закон предусматривает возможность проведения внеочередной аттестации гражданского служащего в следующих случаях: 1) сокращение должностей гражданской службы в государственном органе; 2) изменение условий оплаты труда гражданских служащих; 3) по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Цель аттестации — определить соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. В ходе аттестации оцениваются знания гражданского служащего, его профессиональные навыки, качество и эффективность служебной деятельности, достижение поставленных задач и конкретных результатов, а также соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и др.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа создается аттестационная комиссия. Она формируется таким же образом, как и конкурсная комиссия государственного органа. Порядок аттестации гражданских служащих регламентируется Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений: 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы; 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной

должности гражданской службы в порядке должностного роста; 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования; 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий: 1) подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста; 2) направляется для получения дополнительного профессионального образования; 3) понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в установленном законом порядке.

Еще одной процедурой во время прохождения службы является сдача гражданским служащим квалификационного экзамена. Такой экзамен предусмотрен для всех гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы на определенный срок полномочий. Исключение составляют гражданские служащие, замещающие: 1) должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей гражданской службы; 2) должности гражданской службы категории «помощники (советники)», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ; 3) должности гражданской службы, относящиеся к главной группе должностей гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством РФ.

Квалификационный экзамен проводится при присвоении классного чина гражданскому служащему, с которым заключен срочный служебный контракт. Остальным гражданским служащим классные чины присваиваются в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по инициативе гражданского служащего при решении вопроса о присвоении классного чина не позднее чем через три месяца после дня подачи гражданским служащим письменного заявления о присвоении классного чина. Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему: а) не имеющему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы; б) очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему; в) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией в порядке, установленном Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111. При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов гражданских служащих, сложностью и ответственностью работы, выполняемой гражданскими служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## **Прекращение службы**

Статьей 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен предельный возраст пребывания на гражданской службе — 60 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению представителя нанимателя, но не свыше чем до достижения им возраста 65 лет, а гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденную для содействия лицу, замещающему государственную должность, — до окончания срока полномочий указанного лица. Федеральному гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению Президента РФ, но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет.

Вместе с тем до достижения предельного возраста с гражданским служащим может быть прекращен служебный контракт, что влечет за собой освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы. Общие основания для этого сходны с аналогичными положениями трудового законодательства. К ним, в частности, относятся: 1) соглашение сторон служебного контракта (ст. 34 Закона); 2) истечение срока действия срочного служебного контракта (ст. 35 Закона); 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего (ст. 36 Закона); 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37 Закона).

Однако ч. 1 ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит ряд дополнительных или специальных оснований прекращения служебного контракта с гражданским служащим. Они обусловлены

наличием дополнительных требований, ограничений, обязательств, связанных со спецификой гражданской службы как особого вида профессиональной служебной деятельности. Так, служебные отношения прекращаются в случае выхода гражданского служащего из гражданства Российской Федерации, несоблюдения им ограничений и невыполнения установленных обязательств, нарушения запретов, связанных с гражданской службой.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

**Глава 7. Административно-правовой статус  
предприятий, учреждений, общественных объединений  
Организации в системе государственного управления**

Участниками административно-правовых отношений могут быть многочисленные коллективные образования — организации, созданные для удовлетворения разнообразных материальных и духовных потребностей общества. Организации наделены самостоятельной правосубъектностью, действуют на основании утвержденного устава, принимают локальные правовые нормы, имеют внутреннюю структуру, обособленное имущество, формируют органы управления, которые представляют организацию во внешних, в том числе управленческих отношениях. Административно-правовой статус различных организаций имеет свою специфику.

По характеру деятельности и ее целям организации можно разделить: на предприятия, т.е. коммерческие организации, которые преследуют цель извлечения прибыли и заняты преимущественно производством продукции, оказанием услуг и выполнением работ; учреждения и общественные объединения — некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в духовной, нематериальной сфере (образование, управление, культура и т.п.), в процессе которой обеспечивается предоставление социальных услуг и реализуются иные публично значимые функции. По форме собственности организации могут быть государственными, муниципальными и частными.

В зависимости от правового режима функционирования существуют российские, международные, иностранные организации.

По территориальному принципу они подразделяются на общероссийские, межрегиональные, субъектов РФ, местные организации.

По типу правосубъектности организации могут выступать как публичные и частные образования.

В зависимости от наделения статусом юридического лица организации разделяются на юридические лица и другие организации.

Корпоративные организации отличает наличие у учредителей (участников) юридического лица права участия (членства) в юридическом лице и права формирования ими высшего органа. Если такие права не предоставлены учредителям (участникам) юридического лица, организации признаются унитарными.

### **Административно-правовой статус предприятий**

Коммерческие организации создаются в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Коммерческие организации, будучи, прежде всего, объектами регулирования частноправовых отраслей права, тем не менее активно участвуют в самых разнообразных административно-правовых отношениях.

На коммерческие организации распространяется общий административно-правовой режим, который определяет содержание их административно-правового статуса.

Во-первых, законодатель исходит из необходимости минимального количества прямых распорядительных функций государственного управления в отношении коммерческих организаций, преимущественного использования методов регулирующего воздействия.

Во-вторых, административное вмешательство государства в том или ином виде возможно, как правило, в форме контрольной деятельности органов исполнительной власти за соблюдением коммерческими организациями законодательных требований и своего устава.

В-третьих, коммерческие организации, независимо от форм собственности и подчиненности, должны соблюдать общие обязанности юридических лиц по уплате налогов и платежей, ведению бухгалтерского учета, предоставлению информации в

органы государственной статистики, негосударственные фонды обязательного страхования, органы исполнительной власти по их запросам, соблюдать правила пожарной безопасности, правила документооборота и архивного дела, законодательство о защите персональных данных, гражданской обороне, безопасности труда, санитарные, экологические и другие правила и требования, установленные законом.

Органы исполнительной власти наделены правом установления правил той или иной деятельности, контроля за их соблюдением коммерческими организациями, применения к ним мер стимулирования и принуждения.

Таким образом, административно-правовое положение коммерческих организаций определяет комплекс норм, с помощью которых регулируются вопросы учреждения, государственной регистрации, ликвидации коммерческих организаций, порядок осуществления ими экономической и сопутствующей деятельности, порядок внутреннего управления, их участие в разнообразных разрешительных, лицензионных, аккредитационных, иных правонаделительных (легализующих) отношениях, а также в административных контрольных (надзорных) и юрисдикционных отношениях.

Существенные особенности имеет административно-правовой статус коммерческих организаций государственного сектора экономики. Объем административно-правового регулирования этой группы субъектов значительно больше, чем остальных.

Создаются коммерческие организации путем принятия учредительных документов и государственной регистрации. В решении об учреждении юридического лица указываются сведения об утверждении его устава, порядке, размере, способах и сроках образования имущества юридического лица, об избрании (назначении) органов.

Коммерческая организация подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Устав коммерческой организации является основным локальным актом, которому должны соответствовать все другие издаваемые организацией акты. Устав содержит сведения о наименовании коммерческой организации, месте ее нахождения, порядке управления ее деятельностью.

Администрация коммерческой организации действует от имени юридического лица без доверенности, представляет его интересы, распоряжается имуществом организации в порядке, установленном учредителем, заключает договоры, выдает доверенности, открывает в банке расчетный и другие счета коммерческой организации, издает приказы и дает указания по вопросам оперативного управления. Коммерческие организации по общему правилу осуществляют любые виды деятельности, не запрещенные законом. Некоторые коммерческие организации, например унитарные предприятия, наделены специальной правоспособностью, должны четко определить предмет и цели своей деятельности в уставе.

В случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения — лицензии, выданной лицензирующим органом, либо на основании свидетельства о допуске к определенному виду работ, выданного саморегулируемой организацией, а также по факту членства в саморегулируемой организации.

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 отдельными видами деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Лицензирование в иных целях не допускается.

В отношении коммерческих организаций могут проводиться плановые и внеплановые проверки их деятельности органами государственного контроля (надзора). Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

Коммерческие организации, за исключением казенного предприятия, по решению суда могут быть признаны несостоятельными (банкротами) и ликвидированы в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством о несостоятельности (банкротстве).

Как уже отмечалось, коммерческие организации создаются в различных организационно-правовых формах, которые закреплены в законодательстве.

Хозяйственными товариществами и обществами признаются коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом. Хозяйственные товарищества создаются в организационно-правовой форме полного товарищества или товарищества на вере (коммандитного товарищества). Участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере могут быть граждане и юридические лица, а также публично-правовые образования, от имени которых выступают государственные органы и органы местного самоуправления.

Хозяйственные общества могут создаваться в организационно-правовой форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью. Правовое положение общества с ограниченной ответственностью определяется Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью». Создание и деятельность акционерного общества регулируется Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Правовое положение крестьянских (фермерских) хозяйств определяется Федеральным законом от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Крестьянским (фермерским) хозяйством, создаваемым в качестве юридического лица, признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, предусматривающей их личное участие и объединение имущественных вкладов. Члены крестьянского (фермерского) хозяйства, созданного в качестве юридического лица, несут по его обязательствам субсидиарную ответственность.

Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, при их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Особенности правового статуса производственного кооператива закреплены в Федеральном законе от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах».

Унитарные предприятия отличаются особым правовым положением в качестве субъектов административного права. Унитарные предприятия могут быть только государственными или муниципальными коммерческими организациями. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Правовое положение унитарных предприятий определяется в соответствии с Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Создаются и действуют два типа унитарных предприятий: 1) основанное на праве хозяйственного ведения — федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта РФ, муниципальное предприятие; 2) основанное на праве оперативного управления — федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие.

Унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования решением уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления. Федеральное казенное предприятие, например, учреждается решением Правительства РФ.

Оснований для принятия решения о создании унитарного предприятия может быть несколько: необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена; потребность в определенной деятельности для решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам);

целесообразность разработки и изготовления отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации, и др.

Казенное предприятие может быть создано примерно по тем же основаниям. Кроме того, оно создается, если значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта РФ либо муниципальных нужд или если существует необходимость в отдельных дотируемых видах деятельности и ведении убыточных производств.

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав, утверждаемый уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления. Устав унитарного предприятия должен содержать сведения о предмете и целях его деятельности.

Руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор) является единоличным исполнительным органом унитарного предприятия, назначается собственником имущества унитарного предприятия и ему подотчетен.

Руководитель унитарного предприятия действует от имени унитарного предприятия без доверенности, в том числе представляет его интересы, совершает в установленном порядке сделки от имени унитарного предприятия, утверждает его структуру и штаты, осуществляет прием работников, заключает с ними, изменяет и прекращает трудовые договоры, издает приказы, выдает доверенности в порядке, установленном законодательством.

Порядок заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий утвержден постановлением Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234. Руководители унитарных предприятий должны ежеквартально отчитываться по результатам работы путем размещения отчета и других документов на межведомственном портале по управлению государственной собственностью в сети Интернет. Одновременно с годовым отчетом руководитель представляет доклад о финансово-хозяйственной деятельности предприятия (постановление Правительства РФ от 4 октября 1999 г. № 1116 «Об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных

предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ»).

Административно-правовое положение унитарного предприятия характеризуется комплексом прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с учредителем (собственником). Соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления, выступающий от лица учредителя (собственника):

определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия;

определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности;

утверждает устав, вносит в него изменения; назначает на должность руководителя унитарного предприятия; утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты; осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;

утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение; принимает решения о проведении аудиторских проверок. Собственник имущества казенного предприятия помимо указанных правомочий доводит до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд; утверждает смету доходов и расходов казенного предприятия.

### **Учреждения как субъекты административного права**

Административно-правовой статус учреждений и других некоммерческих организаций непосредственно связан с объемом управленческих полномочий государства, которые, в свою очередь, зависят от того, кто выполняет функции собственника, учредителя (участника) некоммерческой организации — государство, муниципальное образование или иной субъект.

Административные функции в отношении некоммерческих организаций, как правило, осуществляются в форме контроля органов исполнительной власти за соблюдением ими законодательных требований и своего устава.

Все некоммерческие организации должны соблюдать общие обязанности юридических лиц в сфере государственного управления по уплате налогов, ведению бухгалтерского учета, предоставлению информации в органы исполнительной власти по их запросам, соблюдению санитарных, экологических и других правил и требований, установленных законодательством. Некоммерческие организации выступают также стороной административно-процедурных и административно-юрисдикционных отношений, являются получателями государственных услуг, объектами регистрационной и иной легализующей деятельности органов исполнительной власти.

Министерство юстиции РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» принимает решение о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также о регистрации представительств иностранных религиозных организаций.

Минюст России также определяет порядок проведения проверок соответствия деятельности некоммерческих организаций по расходованию денежных средств и использованию иного имущества целям, предусмотренным учредительными документами (уставным целям); принимает решения о внесении сведений в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В последующем Минюст России и его территориальные органы осуществляют федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, ведут ведомственный реестр зарегистрированных некоммерческих организаций, а также реестр национально-культурных автономий.

Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлен общий административно-правовой статус учреждений и других некоммерческих организаций.

В зависимости от избранной организационно-правовой формы некоммерческие организации наделяются также специальным административно-правовым статусом. В частности, юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, создаются в следующих формах: потребительские кооперативы; общественные организации; ассоциации (союзы); товарищества собственников недвижимости; казачьи общества; общины коренных малочисленных народов Российской Федерации; фонды; учреждения; автономные некоммерческие организации; религиозные организации; публично-правовые компании.

Самой многочисленной группой среди унитарных некоммерческих организаций являются учреждения. Учреждение — самостоятельный вид некоммерческой организации, созданной собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). При создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц.

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. Учреждение приобретает право оперативного управления на имущество, закрепленное за ним собственником и приобретенное по иным основаниям.

Учреждения могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере с разрешения собственника имущества учреждения, если иное не установлено законом.

Органами управления учреждением являются его руководитель, назначенный учредителем и, если это предусмотрено законом и уставом учреждения, коллегиальные органы (ученый совет, научно-технический совет, наблюдательный совет и т.п.). Руководитель государственного или муниципального учреждения, если

это предусмотрено в правовых актах, устанавливающих порядок управления учреждением, может также избираться коллегиальным органом и утверждаться учредителем.

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным.

Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений в соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» определяется БК РФ, в частности при установлении государственного (муниципального) задания.

Для бюджетных и казенных учреждений задание составляется исходя из основных видов их деятельности, указанных в учредительных документах. Оно содержит показатели качества государственных услуг (работ), их объем (содержание), порядок оказания (выполнения). Основой для составления задания являются базовые (отраслевые) и ведомственные перечни государственных услуг (работ), а также показатели их качества. Указанные перечни размещаются в сети Интернет.

Для казенных учреждений задание формируют главные распорядители средств федерального бюджета, которым они подведомственны, для бюджетных — органы, выполняющие функции учредителя. Задание утверждается не позднее одного месяца после официального опубликования закона о федеральном бюджете и размещается органом казначейства на официальном интернет-сайте.

Казенным учреждениям средства на выполнение государственного задания перечисляются по смете; бюджетным учреждениям выделяются субсидии, размер которых определяется исходя из нормативных затрат на оказание государственных услуг, содержание имущества, уплату налогов; в расчет берутся также средства, поступающие от оказания платных услуг.

Особенности правового положения государственных и муниципальных учреждений отдельных типов определяются соответствующими законами.

## **Общественные объединения:**

### **понятие, виды, особенности административно-правового положения**

Общественные объединения граждан выступают как организационно обособленные институты гражданского общества, обеспечивающие удовлетворение потребностей, как правило, в духовной сфере. Они занимаются некоммерческой деятельностью, не имеющей целью извлечение прибыли.

Деятельность объединений по своему характеру является публичной, но она не связана с реализацией внешних властных полномочий.

Право граждан на объединение непосредственно закреплено в ст. 30 Конституции РФ. Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» установлен механизм реализации конституционной нормы, предусматривающей право на объединение.

Право на создание общественных объединений предусматривает: добровольность их формирования; создание без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления; требование соблюдения норм устава; нацеленность на реализацию прав и законных интересов граждан (специальная правоспособность).

Учредителями общественного объединения могут быть как физические, так и юридические лица в количестве не менее трех.

Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, открытости, свободы в определении внутренней структуры, целей, форм и методов работы.

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 согласно Закону «Об общественных объединениях» могут быть созданы в следующих формах: общественная организация; общественное

движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Часть организационно-правовых форм общественных объединений (общественные организации, общественные движения, органы общественной самодеятельности, политические партии) относится к некоммерческим корпоративным организациям. Другая часть (общественные фонды и общественные учреждения) — к некоммерческим унитарным организациям.

После внесения изменений в ГК РФ с 2014 г. центральное место среди корпоративных организационно-правовых форм общественных объединений занимает общественная организация.

Общественными организациями признаются добровольные объединения граждан, совершенные в установленном законом порядке на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей. Общественная организация является собственником своего имущества. Законодательство относит общественные организации к некоммерческим организациям, характеризующимся персонифицированным членством либо личным участием. Членство носит неотчуждаемый характер, а реализация прав участника (члена) общественной организации не может быть передана другому лицу.

Общественные организации создаются по решению учредителей, принятому на общем (учредительном) собрании, конференции, съезде и т.п. Одновременно утверждается устав общественной организации, образуются органы управления. Учредители (участники) приобретают право членства в общественной организации. Высшим органом общественной организации является общее собрание ее участников. В общественных организациях с числом участников более 100 высшим органом могут быть съезд, конференция или иной представительный (коллегиальный) орган, определяемый их уставами в соответствии с законом.

К исключительной компетенции высшего органа относится определение приоритетных направлений деятельности; утверждение и изменение устава;

определение порядка приема и исключения из общественной организации; образование других органов и досрочное прекращение их полномочий; утверждение годовых отчетов и бухгалтерской (финансовой) отчетности; размер и порядок уплаты членских и иных имущественных взносов.

Постоянно действующим коллегиальным исполнительным (руководящим) органом общественной организации является выборный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. Наименование такого органа (совет, правление, президиум и т.п.) определяется в уставе.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые его участниками.

Общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов. Он представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого — формирование имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе распоряжаться им в собственных интересах.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками, либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управляют общественным учреждением и его имуществом лица, назначенные учредителем (учредителями).

В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями и потребителями его услуг. Указанный орган может определять

содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но он не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями). Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, цель которого — совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, интересы которых связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное для вовлечения граждан Российской Федерации в политическую жизнь общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах. Партии представляют интересы граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Порядок создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации политических партий регулируется Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Политические партии как вид общественных объединений должны отвечать следующим требованиям:

иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

в политической партии должно состоять не менее 500 членов;

руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации;

для политических партий и их отделений предусмотрена обязательная процедура государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах всех уровней, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления поддерживают все политические партии на равных условиях, в том числе путем предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, аналогично их предоставлению государственным и муниципальным учреждениям.

Общественные объединения по территориальному критерию подразделяются на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства. Межрегиональное действует на территориях менее половины субъектов РФ. Региональные и местные общественные объединения создаются и действуют в границах соответствующих территориальных образований.

Административно-правовой статус общественных объединений в первую очередь определен общими нормативными предписаниями, предназначенными для всех

общественных объединений. В частности, такими общими нормами закреплены: порядок создания и государственной регистрации общественных объединений; порядок осуществления ими деятельности, в том числе права и обязанности в сфере взаимодействия с органами исполнительной власти и иными субъектами, наделенными публичными полномочиями в процессе государственного управления, а также в сфере оказания государственных услуг; правовые гарантии, меры поддержки общественных объединений; запреты; порядок государственного административного надзора за их деятельностью; меры государственного принуждения.

Общественное объединение считается созданным с момента принятия решения о его создании, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов на съезде (конференции) или общем собрании. С этого момента оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные законом.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации. Факт государственной регистрации существенным образом влияет на административно-правовой статус общественных объединений. Общественная организация, общественное движение, орган общественной самодеятельности, общественное учреждение и общественный фонд могут действовать и без государственной регистрации. Исключение составляет политическая партия как разновидность общественного объединения.

Устав общественного объединения должен предусматривать: наименование, цели, организационно-правовую форму, структуру общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность, условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (для объединения, предусматривающего членство).

Также в уставе должны быть положения о компетенции и порядке формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, порядок реорганизации и (или) ликвидации и другие обязательные положения.

Устав общественного объединения и другие необходимые для государственной регистрации документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации общественных объединений, — в Министерство юстиции РФ и его территориальные органы.

Порядок деятельности общественных объединений определяется как общими требованиями к ним, так и особенностями отдельных их видов.

Согласно общему правилу не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в рамках выполнения различных государственных программ.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Не являющееся юридическим лицом общественное объединение имеет право: свободно распространять информацию о своей деятельности;

проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;  
представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, местного самоуправления и общественных объединениях;

выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществлять иные полномочия.

Общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет помимо названных правовых возможностей дополнительный объем прав. Оно может:

участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления;

учреждать средства массовой информации и заниматься издательской деятельностью;

выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни;

участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Реализация указанных прав общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничена федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Общественное объединение — это, прежде всего, некоммерческая организация. Вместе с тем оно наделено правом осуществлять предпринимательскую деятельность, но только если она служит достижению уставных целей его создания и соответствует этим целям.

Правовое положение общественных объединений в качестве субъектов административного права определяется не только кругом их прав, но и возложением на них обязанностей.

Общественные объединения обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, свой устав и соответствовать требованиям иных учредительных документов.

Кроме того, на общественные объединения возложены обязанности по ежегодному опубликованию отчета об использовании своего имущества или обеспечению доступности ознакомления с указанным отчетом; ежегодному информированию органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности, представлению по запросу этого органа решений руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовых и квартальных отчетов.

Общественные объединения должны информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, которые указаны в Федеральном законе «О некоммерческих организациях», о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Государство поддерживает деятельность общественных объединений, устанавливает для некоторых дополнительные гарантии их деятельности, определяет механизмы взаимодействия с ними, привлекает общественные объединения к выполнению государственно значимых функций, наделяя их правами в сфере государственного управления, как следует, например, из Закона Московской области от 15 июля 2011 г. № 126/2011-03 «О государственной поддержке общественных объединений добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных в Московской области». На основании Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля.

В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» государственная поддержка может оказываться зарегистрированным общероссийским, международным молодежным объединениям граждан в возрасте до 30 лет, объединившимся на основе общности интересов; общероссийским, международным детским объединениям граждан в возрасте до 18 лет и совершеннолетним гражданам, объединившимся для совместной деятельности.

Молодежные и детские объединения имеют право готовить доклады Президенту РФ и Правительству РФ о положении детей и молодежи, а также вносить предложения по реализации государственной молодежной политики. Их представители могут участвовать в заседаниях федеральных органов исполнительной власти при принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи.

Меры государственной поддержки молодежных и детских объединений предусматриваются в разделах (подпрограммах) федеральных программ в области государственной молодежной политики и защиты детства. Решение о государственной поддержке проектов (программ) молодежных и детских объединений принимается федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики по результатам конкурса указанных проектов (программ).

Самостоятельное правовое положение профессиональных союзов установлено Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Профсоюз — добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав.

Профсоюзы формируются по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку. Существуют общероссийские, межрегиональные и территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов.

Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государственной власти и органами местного самоуправления строятся на основе социального партнерства и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также на базе коллективных договоров и соглашений.

В соответствии с предоставленными им правами профсоюзы, их объединения (ассоциации), первичные профсоюзные организации и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов, коллективные права и интересы работников.

Законодательно установлено право профсоюзов, первичных профсоюзных организаций на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением. Профсоюзы вправе участвовать в урегулировании коллективных трудовых споров, имеют право на контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде в организациях, в которых работают члены данного профсоюза, а также право требовать устранения выявленных нарушений.

Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, которые взаимодействуют с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства.

Проекты законодательных актов, нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций). Профсоюзы вправе участвовать в разработке государственных программ занятости, контролировать соблюдение законодательства в области занятости.

## **Религиозные объединения**

Религиозным объединением является добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, в целях совместного исповедания и распространения веры, что предполагает вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Правовое положение религиозных объединений определяется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также обучать религии и воспитывать своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации граждан Российской Федерации или иных лиц, образованное ими в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в установленном законом порядке в качестве юридического лица (местная религиозная организация), объединение этих организаций (централизованная религиозная организация), а также созданная указанным объединением в целях совместного исповедания и

распространения веры организация и (или) созданный указанным объединением руководящий или координирующий орган.

Местная религиозная организация создается не менее чем 10 гражданами-учредителями, достигшими возраста 18 лет и постоянно проживающими в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованная религиозная организация создается не менее чем тремя местными религиозными организациями или другой централизованной религиозной организацией.

Религиозное объединение образуется и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей иерархической и институционной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно соответствующим условиям и требованиям и в порядке, предусмотриваемом своими внутренними установлениями. Порядок образования органов религиозной организации и их компетенция, порядок принятия решений этими органами, а также отношения между религиозной организацией и лицами, входящими в состав ее органов, определяются уставом религиозной организации и внутренними установлениями (другими внутренними документами), не противоречащими закону.

Устав религиозной организации должен содержать сведения о ее виде, наименовании и месте нахождения, предмете и целях ее деятельности, составе, компетенции ее органов и порядке принятия ими решений, об источниках образования ее имущества, о направлениях его использования и порядке распределения имущества, остающегося после ее ликвидации, а также иные сведения, предусмотренные Законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает им финансовую, материальную и иную помощь в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных организациях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

Органы государственной власти при рассмотрении вопросов, затрагивающих деятельность религиозных организаций, учитывают территориальную сферу ее деятельности и предоставляют соответствующим религиозным организациям возможность участия в рассмотрении указанных вопросов.

Религиозная организация обязана ежегодно информировать орган, принявший решение о ее государственной регистрации, о продолжении своей деятельности.

В случаях неоднократных или грубых нарушений норм Конституции РФ, федеральных законов либо в случае систематического осуществления деятельности, противоречащей целям создания (уставным целям) религиозной организации, она может быть ликвидирована.

Деятельность религиозного объединения может быть приостановлена, религиозная организация может быть ликвидирована, а деятельность религиозной группы может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

### **Раздел 3. Административно-правовые формы и методы реализации исполнительной власти**

#### **Глава 8. Административно-правовые формы**

##### **Понятие административно-правовых форм**

Форма — способ осуществления содержания, неотделимый от него и служащий его выражением. Таким образом проявляется единство формы и содержания.

Реализация власти государством происходит посредством разнообразных и многочисленных действий, имеющих определенную направленность, выражающих содержание власти и совершающихся уполномоченными субъектами — государственными органами в разнообразных формах.

Государственное управление, в процессе которого реализуется исполнительная власть, является примером деятельности, связанной с осуществлением компетенции органов исполнительной власти, их должностных лиц, поскольку управленческие действия позволяют распространить компетенцию как в отношении других субъектов, так и для внутренней своей организации.

Несоблюдение нормы может повлечь ничтожность действия органа или, во всяком случае, непредсказуемые последствия такого действия. Следовательно, в государственно-управленческой деятельности должны использоваться нормативно установленные формы. Причем это касается как государственно-управленческой деятельности, в процессе которой реализуется исполнительная власть, так и управленческой деятельности органов других ветвей власти.

Под формой государственного управления обычно понимается выражение содержания управления, реализуемого в конкретных видах исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществляемой в рамках их компетенции и вызывающей определенные последствия. Эти последствия могут быть связаны с возникновением, изменением и прекращением административно-правовых отношений (органов государственной

власти с их нижестоящими органами, с общественными объединениями, с гражданами и т.д.).

Ввиду того, что форма связана с содержанием и является ее выражением, применительно к исполнительной власти она — способ выражения ее государственно-правового содержания, со всеми качествами и особенностями, характеристиками и спецификой.

Функционирование органов исполнительной власти и их должностных лиц предполагает совершение множества действий для реализации закрепленной за ними компетенции в целях решения управленческих задач и выполнения присущих им функций. Поскольку указанные действия различны, различны и варианты их внешнего выражения. Разнообразие действий и форм их выражения делает исполнительную власть постоянно и непрерывно работающей, гибкой и оптимально реализующей свое предназначение.

Подобное функционирование происходит в процессе непосредственного упорядочивающего воздействия субъекта власти на объект. Но есть действия, которые носят предварительный или подготовительный характер и непосредственно упорядочивающими не являются (например, подготовка проектов управленческих решений, сбор информации и т.д.). Такие действия могут напрямую не вызывать последствий юридического характера, но выраженные внешне, они имеют возможность распространяться на отношения, выходящие за аппаратные рамки.

Необходимо, однако, отметить, что и в первом и во втором случаях указанные действия, несмотря на различное назначение, получают соответствующее внешнее выражение.

Если действие по государственному управлению вызывает последствия юридического характера или имеет юридическое значение, его можно отнести к административно-правовой форме.

Суммируя вышеизложенное, можно выделить основные признаки понятия «административно-правовая форма государственного управления»: это внешний официальный способ выражения действий органа исполнительной власти или

должностного лица такого органа для реализации их компетенции, вызывающий определенные юридически значимые последствия.

### **Виды административно-правовых форм**

Единство понятия формы осуществления государственного управления не исключает необходимости классификации этих форм. Она может проводиться по различным основаниям.

В административно-правовой литературе, как правило, формы государственного управления классифицируют на правовые и неправовые в зависимости от характера вызываемых ими последствий.

Под правовыми понимаются такие формы государственного управления, которые влекут за собой юридически значимые последствия. Это — издание нормативных и ненормативных правовых актов, заключение административных договоров и соглашений, совершение других юридически значимых действий. При таких способах выражения государственного управления возможно наступление правовых последствий для субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Прямыми правовыми последствиями может являться приобретение субъектом статуса, привлечение его к ответственности, приобретение им прав и обязанностей. Указанные формы реализуют исполнительную власть, так как связаны с исполнением юридически властных полномочий субъектов — органов исполнительной власти и их должностных лиц. В первую очередь здесь следует иметь в виду принятие нормативных и индивидуальных правовых актов. Однако к указанным формам можно отнести и действия иного юридического характера, например регистрацию документов, выдачу лицензий, когда четко проявляется юридическое волеизъявление субъекта; такие действия совершаются, как правило, на основе уже изданных юридических актов.

Сами административно-правовые формы государственного управления также можно классифицировать.

По содержанию можно выделить правотворческие (принятие подзаконных актов органами исполнительной власти и их должностными лицами) и правоприменительные (издание индивидуальных актов, выдача разрешений и т.д.) административно-правовые формы. Последние, в свою очередь, можно классифицировать на регулятивные (например, при управлении процессами в экономической сфере) и правоохранительные (могут применяться, например, при разрешении споров в сфере управления). Выделяются административно-правовые формы по направленности — воздействующие на внешние управленческие отношения (с другими органами) и на внутренние (со структурными подразделениями своих органов). По юридическому содержанию — предписывающие, разрешающие, запрещающие.

От правовых форм следует отличать неправовые. К ним можно отнести действия организационно-распорядительного (проведение совещаний и инструктажей, составление отчетов, организация приема граждан и т.д.) и материально-технического характера (организация обеспечения управленческих процессов техническими средствами, финансами, имуществом и т.д.). Природа таких действий иная: они не вызывают юридически значимых последствий.

В то же время все формы, как правовые, так и неправовые, можно классифицировать в зависимости от вида правоотношений, в которых они реализуются, на процессуальные (задержание и доставление правонарушителей) и материальные (проверка документов, применение спецсредств).

В зависимости от формы — оформленные документально-письменные и не требующие документального оформления — устные.

Возможна классификация форм по целому ряду иных признаков:

по объему — общеобязательные или имеющие конкретные объекты;

адресату — адресуемые всей системе управления или ее части;

достижимым результатам — позитивное регулирование или устранение негативных явлений в управлении и т.д.

## **Правовые акты управления: понятие, юридическое значение**

Правовые акты, являясь основной формой государственного управления, обладают рядом характерных черт, определяющих нормативные основания, содержание, объемы и порядок реализации государственного управления. Совокупность указанных черт позволяет сформулировать понятие административно-правового акта. Однако единого названия административно-правовых актов не существует: они именуется актами государственной администрации, правовыми актами управления, административными актами и т.д.

Обобщая имеющиеся в науке административного права точки зрения, можно выделить следующие наиболее значимые признаки, присущие актам управления:

1) подзаконность акта предполагает, что акт управления принимается на основании действующих норм законов, должен им соответствовать и не должен противоречить их требованиям. В административно-правовой науке встречается широкое толкование такого соответствия, а значит, и подзаконности. Рассматриваемые акты должны соответствовать не только закону, но и актам Президента РФ, Правительства РФ, актам, принятым другими вышестоящими органами (при условии их соответствия закону);

2) властный, волевой характер акта предполагает, что в нем проявляется властная природа государственного управления. В качестве акта не может рассматриваться официальный документ, не содержащий в себе властного волевого решения. Документы несут определенную информацию, фиксируют юридические факты. Это — справки, докладные записки и рапорты, акты проверок и экспертиз, протоколы и т.д. Однако документы в отличие от актов не содержат властных правовых решений в отношении каких-либо субъектов.

От служебных документов правовые акты управления отличаются тем, что они имеют правовой характер, содержащиеся в них нормы могут служить основанием возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений.

Однако служебный документ, в свою очередь, может стать основанием для издания правовых актов управления;

3) правовой характер актов — их способность вызывать определенные юридические последствия. Эти последствия выражаются в установлении правил должного поведения (норм) для конкретного или неопределенного круга субъектов в сфере государственного управления;

4) императивность (авторитарность) акта связана с государственно-властными полномочиями принимающих его субъектов государственного управления и выражается в обязательности его исполнения независимо от согласия исполнителя и подчиненности субъекта;

5) полномочность предполагает издание акта только в пределах компетенции субъекта, определенной действующими нормами.

Возможность быть юридической основой для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений, служить юридическим фактом, порождающим юридические последствия, — неотъемлемая черта рассматриваемых актов.

Административно-правовые акты имеют четко определенный порядок принятия (процедуру). Официально установлены процедуры подготовки проекта акта, его обсуждения, проведения экспертиз, утверждения, регистрации акта и т.д.

Акт может быть выражен в виде письменного юридического документа или, реже, устно (указания руководителя, приказы при осуществлении военного управления и т.д.).

Акты нужно отличать от управленческих действий. Такое действие также может представлять волевой акт поведения субъекта управления. Однако действия в основном не влекут предусмотренных нормами материального права прав и обязанностей для субъектов, в отношении которых они совершаются. У последних могут появиться лишь определенные процессуальные права и обязанности (составление протокола влечет возникновение у лица, в отношении которого он составлен, процессуальных прав, предусмотренных нормами КоАП РФ). Акты всегда

влекут юридические последствия для лиц, на которых они распространяются (это происходит и в том случае, когда акт выражен устно).

Управленческие действия чаще всего не предусматривают официального документального оформления, а акты практически всегда требуют официально-документальной формы (запись, установленный знак или символ).

Несоблюдение юридически властных предписаний, содержащихся в акте управления, вызывает особое юридическое последствие для виновной стороны — наступление административной или дисциплинарной ответственности.

Правовые акты управления пространственно не ограничиваются сферой государственного управления. С их помощью могут регламентироваться отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не только административного, но и других отраслей права (финансового, природоохранительного, земельного, трудового и т.д.).

В правовых актах управления конкретизируются и детализируются правовые нормы, содержащиеся в актах законодательных (представительных) органов государственной власти.

Таким образом, правовой акт управления — это подзаконное, юридически властное одностороннее волеизъявление субъекта государственного управления (органа, должностного лица), осуществляемое в пределах его компетенции, в соответствии с принятым порядком, заключенное в установленную форму и направленное на урегулирование общественных отношений в целях реализации исполнительной власти.

### **Виды правовых актов управления**

Важнейшим признаком классификации правовых актов управления является их юридическое содержание, юридические свойства. В зависимости от этого признака акты подразделяются на нормативные и индивидуальные, которые, в свою очередь, классифицируются на виды по различным основаниям.

Нормативные административно-правовые акты — важнейшие источники административного права. В них содержатся нормы права, регулирующие общественные управленческие отношения, не имеющие персонифицированного характера, рассчитанные на длительный срок действия. Такие акты устанавливают общеобязательные правила поведения в конкретной сфере (например, правила пользования транспортом, санитарно-гигиенические правила). Причем они могут содержать не только нормы административного права, но и нормы других отраслей (финансового, экологического, жилищного и др.) Так, в Правилах оказания услуг почтовой связи кроме норм административного права содержатся нормы гражданского права.

Нормативные правовые акты могут приниматься (издаваться) только теми органами и должностными лицами, которым такое право предоставлено законодательством Российской Федерации или субъектов РФ, и только по вопросам, отнесенным к их ведению.

Такие акты принимаются только в установленной форме и с соблюдением установленной процедуры (подготовки, издания, опубликования, введения в действие).

В случае нарушения названных требований данные акты не вступают в законную силу и не порождают юридических последствий.

Многочисленными являются признаки, на основании которых классифицируются нормативные правовые акты.

В зависимости от своего нормативного содержания они подразделяются: а) на содержащие только нормы административного права;

б) содержащие нормы как административного, так и других отраслей права.

По органам, их издающим, такие акты делятся на издаваемые Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ.

По количеству издающих субъектов акты могут подразделяться на издаваемые (принимаемые): а) одним органом (лицом) по вопросам, отнесенным к его ведению;

б) двумя и более органами (лицами) по вопросам, требующим совместного правового регулирования.

По охвату территории выделяют акты, действующие: на территории всей Российской Федерации; на территории субъекта РФ; в пределах границ административно-территориальной единицы.

В зависимости от документально установленной формы административно-правовые акты могут быть следующих видов:

указы — принимаются только Президентом РФ, главами исполнительной власти субъектов РФ;

постановления — принимаются Правительством РФ, правительствами субъектов РФ;

приказы — издаются руководителями органов исполнительной власти;

правила — утверждаются постановлениями Правительства РФ, приказами федеральных министров;

положения — утверждаются постановлениями Правительства РФ, приказами федеральных министров;

уставы — утверждаются приказами федеральных министров; инструкции — утверждаются руководителями различного ранга федеральных органов исполнительной власти и т.д.

От четкого и неуклонного соблюдения требований, предъявляемых к нормативным правовым актам, зависит процесс подзаконного нормотворчества.

Несмотря на вторичность такого процесса, его роль важна, как важна и роль самих нормативных правовых актов. С их помощью решаются наиболее важные управленческие проблемы. Такие акты обеспечивают механизм реализации конституционного статуса субъектов (граждан, органов, общественных объединений и т.д.); они конкретизируют содержащиеся в законодательных актах нормы; определяют правила поведения в сфере государственного управления и основы взаимодействия отдельных частей государственного исполнительного аппарата; возлагают обязанности и предоставляют права субъектам управления; способствуют

поддержанию должного уровня порядка и дисциплины в государственном управлении.

К административно-правовым актам предъявляются следующие требования:

правовой акт должен издаваться в соответствии с законом полномочным органом в пределах его компетенции;

правовые акты Правительства РФ издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ;

правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основании и во исполнение федерального законодательства, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;

учитывая иерархичность системы органов исполнительной власти, правовые акты издаются по инициативе указанных органов с учетом актов, принятых вышестоящими органами;

правовые акты должны основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Несоблюдение требований, предъявляемых к актам, часто влечет их недействительность (ничтожность, оспоримость). Акт может быть опротестован или обжалован в установленном нормативном законодательством или административно-правовыми нормами порядке.

В отличие от нормативных индивидуальные акты имеют правоисполнительный характер. Они представляют собой одностороннее властное волевое решение органа или должностного лица, выраженное в установленной административно-правовыми нормами официальной форме, принимаемое в отношении конкретного субъекта, с целью установления (изменения, прекращения, подтверждения) его прав, обязанностей, мер поощрения и принуждения.

Индивидуальный административно-правовой акт является решением, не содержащим норм административного или других отраслей права; но при этом такой акт —

основание для возникновения, изменения, прекращения определенных правоотношений с участием лиц и органов, по поводу которых такие решения принимаются.

Помимо оперативного решения вопросов управления индивидуальные акты обеспечивают юрисдикционную (правоохранительную) функцию исполнительной власти. При помощи индивидуальных актов могут реализовываться нормы и других (кроме административного) отраслей права.

Индивидуальный акт должен соответствовать нормативным правовым актам и основываться на содержащихся в них нормах, устанавливающих разрешения, запреты, дозволения, которые непосредственно применяются к конкретным лицам.

Критерии разграничения индивидуальных административно-правовых актов различны.

По пространственным пределам действия такие акты подразделяются:

на акты, действующие в отдельных органах или подразделениях и распространяющиеся только на их работников (например, приказ о применении дисциплинарной ответственности);

акты, действие которых выходит за пределы органа или подразделения (постановление о применении административной ответственности).

В зависимости от способа властного воздействия различаются акты:

правоустанавливающие (приказ о назначении на должность государственной службы);

обязывающие (решение о призыве гражданина на военную службу);

удостоверяющие (решение об аттестации лица);

поощрительные (приказ о поощрении государственного служащего) и т.д.

По способу охраны правового акта от посягательств выделяются акты, охраняемые мерами административной или дисциплинарной ответственности.

По характеру административно-властного воздействия на лиц (физических или юридических) такие акты подразделяются:

на акты-предписания (содержат властные требования об исполнении обязанностей, например, о перечислении должником денежных средств);

акты-запреты (властные требования о прекращении нарушений установленных правил);

акты, устанавливающие ограничения (на совершения каких-либо действий);

акты-предупреждения (например, предостережение о недопустимости нарушения действующих норм);

акты-санкции (например, постановление о назначении административного наказания) и т.д.

По форме индивидуальные акты можно подразделить на письменные, устные и конклюдентные.

В зависимости от принимающих органов можно выделить акты коллегиальных органов и акты органов, действующих на основе единоначалия.

### **Условия, порядок вступления в силу и действия правовых актов управления**

Правовой акт только тогда соответствует своему предназначению, когда он, действуя, вызывает юридические последствия, т.е. обладает юридической силой. Это происходит в случае полного и точного соблюдения всех требований, предъявляемых к правовому акту управления.

Правовой акт издается только в установленном порядке. Порядок издания актов определяется разнообразными законодательными и иными нормативными актами, в зависимости от статуса издающих эти акты органов и лиц. Так, Правительство РФ на основании Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения. При этом акты, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений, а акты оперативного ненормативного характера имеют форму распоряжений Правительства РФ.

Очень часто установленный порядок требует подготовки проекта нормативного правового акта, который должен согласовываться со всеми заинтересованными органами и лицами. Например, это касается актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. Процедура согласования проекта нормативного правового акта оформляется визами на проекте нормативного правового акта, созданном на бумажном носителе, включает в себя наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя, собственноручную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату, а на проекте нормативного правового акта, созданном в форме электронного документа, — наименование должности указанного руководителя (его заместителя) и усиленную квалифицированную электронную подпись визирующего. Виза проставляется, по установленному порядку, в нижней части оборотной стороны последнего листа подлинника нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе. В подготовке проекта акта участвуют уполномоченные органы и подразделения органов, например юридические службы.

Участие в работе над проектом акта многих органов и подразделений обусловлено необходимостью глубокого изучения всех отражаемых в акте вопросов, относящихся к теме, поднимаемой в нем. При этом должно быть досконально изучено законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ, научная литература и другие имеющиеся материалы по данным вопросам (например, данные социологических исследований), а также практика применения соответствующих нормативных правовых актов. Только после изучения указанных материалов должен быть решен вопрос о целесообразности принятия акта.

Важнейшее значение имеет установленная форма акта, включающая в себя его структуру, реквизиты, язык написания. Так, например, в акте необходимо избегать громоздких сложноподчиненных предложений. Требуется четко выделять части (главы, пункты, подпункты) акта.

В акте не должны содержаться формулы, чертежи и т.д., которые могут быть непоняты пользователями и исполнителями акта. Если в акте все же требуется разместить схему или таблицу, они должны оформляться в виде приложений, а в соответствующих частях акта должны иметься ссылки на эти приложения.

Если издание нормативного правового акта повлекло за собой изменение, дополнение, отмену ранее действовавших актов или их частей, положение об этом включается в текст подготавливаемого акта (его проекта).

Множественные изменения по нескольким актам, а также изменения и дополнения по нескольким вопросам требуют разработки нового единого акта, в который включаются как ранее содержащиеся, так и вновь разработанные нормативные предписания.

В настоящее время вопросы государственной регистрации нормативных правовых актов регулируются постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». В соответствии с п. 10 указанных Правил государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Процедура государственной регистрации включает в себя правовую экспертизу соответствия акта законодательству Российской Федерации, антикоррупционную экспертизу этого акта; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта, присвоение регистрационного номера и занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Указанная регистрация производится в срок до 15 рабочих дней со дня получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции РФ еще на 10 дней, в исключительных случаях — не более чем до 30 рабочих дней.

Согласно п. 17 Правил, если в регистрации акта не было отказано (например, по причине его несоответствия законодательству), его подлинник с присвоенным номером направляется Министерством юстиции РФ в течение суток после государственной регистрации в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию. В случае отказа в регистрации акт возвращается с указанием причин отказа. Руководитель федерального органа исполнительной власти в течение 10 дней после получения акта с отказом в регистрации должен издать документ об отмене этого нормативного правового акта и направить копию такого документа в Министерство юстиции РФ.

Нормативный правовой акт может быть возвращен без регистрации федеральному органу исполнительной власти, представившему акт на регистрацию, по просьбе этого органа для доработки и внесения изменений, после чего акт может быть представлен на регистрацию повторно в течение одного месяца либо представлена копия документа об отмене акта.

В «Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88, дается более подробное описание нормативных актов, которые подлежат государственной регистрации.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их действия (постоянно действующие, временные, принятые на определенный срок).

Не подлежат представлению на государственную регистрацию: индивидуальные правовые акты: персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т.п.); действие которых исчерпывается однократным применением; срок действия которых истек; оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

технические акты (ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм; акты рекомендательного характера и т.д.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, 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.

Помимо актов федеральных органов исполнительной власти государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Указом Президента РФ от 20 марта 2001 г. №318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования Российской Федерации» также подлежат акты, имеющие нормативный характер, издаваемые:

Банком России;

Пенсионным фондом РФ;

Федеральным фондом обязательного медицинского страхования;

Фондом социального страхования РФ.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регламентируется Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763. Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования, если в самом акте не установлен иной порядок вступления в силу.

Пункт 9 этого Указа официальными источниками опубликования называет «Российскую газету» или издаваемый еженедельно Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, и размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после их первого официального опубликования, если в самом акте не установлен иной порядок вступления в силу. Иные акты Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» было введено специальное условие: постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их

подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Кроме того, было установлено, что распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание их в виде писем и телеграмм не допускается.

Порядок вступления в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти зависит от факта их регистрации в Минюсте России: зарегистрированные акты вступают в силу в порядке, установленном Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763; порядок же вступления в силу актов, признанных Минюстом России не нуждающимися в регистрации, каждый федеральный орган исполнительной власти определяет самостоятельно.

Несоблюдение требований по юридическому содержанию и порядку издания актов, ошибки и неточности в акте порождают нежелательные юридические последствия вплоть до признания такого акта недействительным и его отмены. В этом случае акт утрачивает силу и не влечет никаких юридических последствий, становится юридически ничтожным.

Ничтожность акта может быть обнаружена в различное время, как в момент его издания, так и в течение срока действия; она может быть установлена в связи с различными обстоятельствами. Обстоятельством ничтожности может быть, например, нарушение компетенции органа или лица, принявшего акт. Указанное нарушение может быть выявлено в результате проведения контрольных мероприятий, надзорных действий, жалоб граждан и т.д.

В ничтожных актах ничтожно само юридическое властное волеизъявление субъекта, принявшего акт. Могут иметь место ситуации, когда нужно изменить лишь часть юридического содержания акта, не признавая недействительным и отмененным весь

акт целиком. Наиболее распространенным вариантом в юридической практике для таких случаев является новая редакция акта с внесением в него частичных изменений. Возможность осуществить процедуру поиска доказательств дефектности акта позволяет выделить оспоримые акты, которые признаются недействительными и отменяются именно на основе обнаруженных доказательств. Если признание оспоримого акта недействительным состоялось, и он подлежит отмене, то сделать это можно только в официально установленном порядке и на основании обжалования, опротестования, применения контрольных полномочий.

Существует целый ряд субъектов, наделенных правом проявления инициатив в различных формах, влияющих на судьбу актов. К числу таких субъектов законодательство относит органы прокуратуры, когда акт отменяется на основании удовлетворения протеста прокурора.

Безусловно важна в этом вопросе роль судов: Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции. Так, Конституционный Суд РФ может признать неконституционными нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ или их части, а также акты органов исполнительной власти субъектов РФ. В результате такого признания они утрачивают юридическую силу (ст. 125 Конституции РФ).

Президент РФ согласно ст. 115 Конституции РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, а также акты подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Кроме того, Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 85 Конституции РФ).

Правительство РФ вправе внести Президенту РФ предложения о приостановлении действий актов органов исполнительной власти субъектов РФ, противоречащих законодательству, а также отменить акты федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Правительству РФ.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделено правом отменять акты органов исполнительной власти субъектов.

Правом отмены актов наделены сами органы и лица, издавшие акт, а также вышестоящие по отношению к ним органы и лица.

Вынесение протеста прокурором на постановление о назначении административного наказания приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения протеста.

### **Административно-правовой договор**

В многообразии проявлений государственно-управленческой деятельности выделяются административно-правовые договоры. В законодательстве этот термин не употребляется, что порождает ряд вопросов, основной из которых: является ли административно-правовой договор формой реализации исполнительной власти?

Отвечая на этот дискуссионный вопрос, следует выявить признаки и особенности, присущие административно-правовым договорам, сформулированные в теории административного права.

Во-первых, заключение административного договора влечет возникновение правоотношений между его субъектами на основе добровольного согласия;

во-вторых, административно-правовой договор заключается в соответствии с нормами административного права, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения;

в-третьих, административно-правовой договор имеет своей целью урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера (в отличие, например, от гражданско-правового договора);

в-четвертых, одной из сторон административно-правового договора выступает орган исполнительной власти.

В приведенном перечне обнаруживаются лишь отдельные признаки, присущие всем договорам, при этом имеются типичные черты, обусловленные характером управленческих связей.

Таким образом, административно-правовой договор — это соглашение, заключенное на основе административно-правовых норм, при участии органа (должностного лица) исполнительной власти, имеющее целью урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, и влекущее возникновение управленческого правоотношения.

Органы исполнительной власти достаточно часто заключают соглашения. При этом соглашение может быть гражданско-правовой сделкой (приобретение оборудования, проведение исследовательской, научной, технической деятельности и т.д.). Указанная деятельность необходима для реализации органами управленческих задач и функций. Однако юридические властные полномочия здесь не проявляются и не реализуются. Подобное соглашение носит по отношению к управлению явно вспомогательный характер.

Соглашения могут иметь место также при управлении государственным имуществом, в налоговой, инвестиционной деятельности, охране хозяйственных и других объектов, использовании и охране природных ресурсов и т.д. Очевидно, что речь здесь идет о сложных комплексах смешанных вариантов отношений.

В случае заключения государственных контрактных соглашений (договоров, государственных заказов) в сфере государственного управления такие связи не приобретают характера чисто административно-правовых.

В гораздо большей степени административно-правовой характер соглашений обнаруживается в вопросах о сотрудничестве и развитии взаимоотношений между органами государственной власти и субъектами РФ.

Административно-правовые начала проявляются достаточно четко в соглашениях по разграничению и передаче полномочий в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по определению исключительных предметов ведения (в отношении органов исполнительной власти). Примером служат соглашения,

предусмотренные Конституцией РФ (ч. 2, 3 ст. 78), когда федеральные органы исполнительной власти могут передавать органам исполнительной власти субъектов РФ, а органы исполнительной власти субъектов РФ — федеральным органам исполнительной власти осуществление части своих полномочий.

Согласно ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, названному Закону и другим федеральным законам. При этом передачу полномочий, осуществляемую на основании соглашений, можно считать правовой формой реализации исполнительной власти.

Соглашения об условиях поступления на государственную службу также содержат элементы административно-правового договора, например, порядок поступления граждан на военную службу по контракту определяется разд. V «Поступление граждан на военную службу по контракту» Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», а также иными нормативными актами Российской Федерации. Добровольное поступление гражданина на военную службу по контракту предусматривает заключение письменного соглашения по типовой форме.

Наконец, можно говорить о договорах о сотрудничестве, проведении совместных мероприятий, принятии совместных актов, заключаемых при участии органов исполнительной власти.

Все вышеизложенное дает основание разграничивать, классифицировать административные договоры по такому признаку, как предмет договора. По данному признаку выделяются договоры о компетенции, о сотрудничестве и совместных действиях, о поступлении на государственную (военную) службу и т.д.

Оценивая ранее изложенное с точки зрения проблемы реализации исполнительной власти, необходимо отметить, что в каждом случае заключения административно-правовых договоров (соглашений, контрактов) требуется завершающее юридически

властное волеизъявление полномочного органа (должностного лица) и юридически властное оформление достигнутого соглашения.

## **Глава 9. Административно-правовые методы**

### **Понятие административно-правовых методов**

Методы управления широко применяются в различных сферах государственной и общественной жизни. Словарь русского языка В. Даля в понятие метода вкладывает «способ, порядок, основания, принятый путь для хода, достижения чего-либо в виде общих правил». Юристы, говоря о методе, чаще всего имеют в виду способ, порядок осуществления государственной деятельности, в том числе и в той ветви власти, которая называется исполнительной. При этом нужно помнить и об «основании», под которым, когда мы говорим об исполнительной власти, подразумеваются, во-первых, правовые основы деятельности, т.е. законодательные и другие нормативные акты, на базе которых эта деятельность осуществляется, и, во-вторых, права и обязанности органов самой этой ветви власти.

Что касается «принятого пути», то здесь нужно сказать прежде всего о той новой формации, в которой приходится действовать органам исполнительной власти. Это прежде всего рыночная экономика. При этом защита прав и свобод граждан должна выходить на первое место как одно из неперемennых требований построения правового государства.

Методы управленческой деятельности — это способы воздействия субъекта управления на объект управления. Следовательно, методы управления в сфере исполнительной власти — это способы осуществления задач и функций, стоящих перед органами исполнительной власти, и связанных с практической реализацией этих задач и функций. Это методы управления в широком их понимании.

Но, как известно, методы управления иногда можно понимать в узком смысле, в статике, как способ организации деятельности в самом аппарате управления: методы организации работы, четкое функциональное закрепление ролей сотрудников, наличие должностных инструкций, графиков и планов работы, определение порядка подготовки и прохождения документов и т.д.

Методы управления могут обуславливаться той конкретной обстановкой, которая характеризует стиль работы субъекта управления: либо руководитель жестко опекает каждого сотрудника, контролирует все его действия, применяя методы авторитаризма, либо позволяет сотрудникам творчески подходить к выполнению своих обязанностей и отвечать только за конечный результат. При этом руководитель исходит из принципа «не мешать подчиненным работать».

На выбор методов управления может оказывать влияние целый ряд факторов. Прежде всего это особенности федеративного устройства нашего государства, распределение полномочий между федеральным центром и субъектами.

С учетом этого фактора выбор средств воздействия будет различным. В одних случаях обеспечиваются общефедеральные интересы, в других преобладают интересы субъектов Федерации. В первом случае будет доминировать метод прямого воздействия через федеральные органы исполнительной власти, в других — там, где главенствующая роль принадлежит субъектам (ст. 73 Конституции РФ), возможен договор, либо метод согласования.

При выборе метода управления важно обеспечить эффективность управленческой деятельности, согласованность и взаимодействие между субъектами и объектами управления — обмен информацией, корректировка планов работы, обмен опытом, обобщение передового опыта.

Методы управления с учетом их юридического содержания находят свою конкретизацию в тех или иных управленческих ситуациях и выражаются в различных способах при решении конкретных управленческих задач.

Поскольку управленческие отношения — это отношения, в которых реализуется властное воздействие субъекта на объект, проблема методов управления тесно связана с управленческими властными отношениями, так как в них происходит подчинение воли объекта тем указаниям, которые он получил от управляющего звена. В этом проявляется субординационность управленческих отношений, реализуется формула власти и подчинения, выражается доминирование именно субъекта управления.

Помимо методов организации работы аппарата управления и методов управляющего воздействия на объект управления следует различать методы совершенствования определенных управленческих действий, под которыми понимаются различные процедуры, обусловленные особенностями воздействия на объект управления.

Указанные методы управления не следует смешивать с методом правового регулирования, который связан с предписаниями, запретами, дозволениями, применяемыми в административном праве. Метод правового регулирования распространяется на всех участников общественных отношений, в то время как метод управления — только на объект управления, и работает в системе субъект — объект управления. Метод управления носит персонифицированный характер, имеет конкретного адресата, поэтому он вторичен по отношению к методам правового регулирования.

Принято считать, что метод правового регулирования продиктован функциями самого административного права, в то время как метод управления — функциями непосредственных субъектов управления. Не все субъекты административного права наделены управляющими полномочиями органа исполнительной власти — они принадлежат только тем субъектам, которые являются органами исполнительной власти.

Методы управленческой деятельности тесно связаны с субъективными факторами, с мотивацией поведения. В конечном счете управляют люди, даже если они вооружены самыми современными техническими средствами. Интеллектуальный уровень, профессионализм, нацеленность на решение поставленных задач тех, кто управляет, и тех, кто исполняет указания, в конечном счете имеют решающее значение. Поэтому мотивы поведения, потребности, интересы, цели играют важную роль в управленческой деятельности. Через их формирование можно снижать либо повышать эффективность управления. В мотивационной сфере личности может происходить подмена одних потребностей на другие. Поэтому какими бы убедительными ни были планы работы органов исполнительной власти, в конечном

счете результат будет зависеть от воли людей, их мотивированности на достижение поставленных целей.

Подводя итог изложенному, можно сказать, что под методами государственного управления понимают способы, приемы, средства практического воздействия субъекта управления на объект управления в рамках управленческой системы с целью решения поставленных перед органами исполнительной власти задач.

### **Виды административно-правовых методов**

Административно-правовые методы в сфере исполнительной власти могут быть классифицированы по различным основаниям.

Выбор тех или иных методов может как способствовать наиболее целесообразному решению задач, так и, наоборот, затруднить такое решение, привести к неэффективности управления.

По юридическим свойствам методы могут быть правовыми и неправовыми. Правовые методы влекут четко выраженные правовые последствия. В них субъекты управляющего воздействия реализуют свою власть, т.е. содержание властных полномочий, свою компетенцию, поставленные перед ними задачи, которые они решают правовыми методами. В правовых методах реализуется волеизъявление субъекта управления, которое носит правовой характер.

Неправовые методы управления так или иначе связаны с управленческой деятельностью, но они не вызывают правовых последствий. Это могут быть аналитические документы, обзоры, социологические исследования внутриаппаратного характера, которые помогают реально оценить результаты работы, способствуют подбору наиболее эффективных методов управления.

Универсальными методами воздействия субъекта исполнительной власти на объекты управления являются методы убеждения и принуждения. Эти методы тесно взаимосвязаны, они дополняют друг друга при реализации органами исполнительной власти своих задач и функций. При этом доминирующим считается метод убеждения.

Целью этого метода является воспитание участников правоотношений, которые относятся к объекту управления. В одних случаях это могут быть органы исполнительной власти, на которых оказывается управляющее воздействие со стороны субъекта управления, в других — это физические и юридические лица.

Метод убеждения реализуется в различных формах. Это может быть материальное или моральное поощрение, разъяснение текущего законодательства либо проектов законов, обсуждение их в обществе с точки зрения особенностей их реализации органами исполнительной власти.

Метод принуждения относительно метода убеждения играет хотя и важную, но все же вспомогательную роль. Он применяется в сфере исполнительной власти к тем объектам управления (физическим и юридическим лицам), которые либо вообще не исполняют принятых государственными органами решений, либо допускают различные правонарушения при их исполнении. Целью принуждения является стремление органов управления минимизировать негативные последствия допущенных нарушений.

Методы управления по содержанию могут быть классифицированы на административные и экономические. Административные методы ассоциируются с властью и подчинением, с императивностью в деятельности органов исполнительной власти, в то время как экономические предоставляют определенную степень свободы объекту управления.

Административные методы одно время пытались отождествлять с административно-командной системой, с волюнтаризмом, произволом. Предпринимались попытки вообще от них отказаться, предоставив все рынку, саморегуляции, конкуренции. Практика, однако, показала, что это был ошибочный путь, который привел ко многим негативным последствиям.

Административные методы являются способами внеэкономического воздействия; их еще называют прямыми, потому что субъект управления самостоятельно, в пределах своей компетенции, принимает одностороннее управленческое решение (приказ, постановление, распоряжение), которое обязывает объект управления действовать

определенным образом. Такое указание понимается как императивный вариант решения, не дающий объекту управления права выбора в способе поведения. Это жесткий метод управления.

Экономические методы управления являются не прямыми, как административные, а косвенными. При их применении субъект управления добивается воздействия на управляемые объекты, действуя опосредованно, влияя на материальные интересы управляемых. При этом субъект управления должен учитывать содержание правового регулирования собственности, ее виды. В новой формации экономические методы раскрывают те средства, которые использует государство для решения своих задач и достижения поставленных целей: налоги, сборы, преференции, кредиты, акционирование предприятий и др. Государство, например, не может управлять акционерными обществами напрямую, поскольку, согласно действующему законодательству, высшим органом управления является собрание акционеров, к компетенции которого относится изменение устава; избрание членов совета директоров (наблюдательного совета) и ревизоров общества; образование исполнительных органов акционерного общества; распределение прибылей и убытков. Метод управления заключается в том, что государство принимает законодательные и другие нормативные акты, которые регулируют правовое положение акционерного общества, права и обязанности акционеров.

В качестве экономического метода могут выступать тарифные льготы, которые призваны стимулировать развитие тех или иных отраслей промышленности, либо наполнение рынка определенными товарами. Они предоставляются государством в одностороннем порядке при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации в виде возврата ранее уплаченной пошлины, либо освобождения от оплаты пошлины, или снижения ее ставки.

Тарифные льготы, т.е. тарифные преференции, устанавливаются в соответствии с Законом РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе», специально оговариваются в нем и предоставляются только по решению Правительства РФ. От оплаты пошлины освобождается широкий перечень товаров: предметы материально-

технического снабжения, топливо, продовольствие, товары, ввозимые на таможенную территорию России в виде гуманитарной помощи. Преференции распространяются на ввозимые или вывозимые товары в целях ликвидации аварий и катастроф; при транзите через территорию Российской Федерации и в ряде других случаев.

К экономическим методам управления относится кредитование, которое осуществляют банки и небанковские кредитные организации. Действуют они на основании Закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Кредитные организации образуются на основе любых форм собственности.

В последние годы все более широкое применение и развитие находит ипотека. Согласно законодательству об ипотеке, она может быть установлена в обеспечение обязательств по кредитному договору, по договору займа или иного обязательства, основанного, в частности, на аренде, подряде, купле-продаже и другом договоре.

Ипотека обеспечивает уплату залогодержателю основной суммы долга по предметному договору либо другому обязательству. Согласно условиям договора кредитор может получить проценты за пользование заемными средствами, а если несет расходы по сохранению имущества, на охрану, коммунальные платежи, расходы обеспечиваются за счет заложенного имущества. Предметом ипотеки могут быть недвижимость, земельные участки, предприятия, здания, сооружения, жилые дома, квартиры.

Экономические методы управления реализуются и через налоги и сборы. С помощью налогов и сборов органы исполнительной власти добиваются правомерного поведения через материальные интересы налогоплательщиков. Регулируя правоотношения в сфере налогов и сборов, законодательство закрепило широкие права налогоплательщиков (плательщиков сборов), среди которых есть такие, которые явно направлены на то, чтобы выстраивать систему взаимного доверия государства и налогоплательщиков. Например, налогоплательщики (плательщики сборов) имеют право использовать налоговые льготы при наличии оснований и в

порядке, установленном законодательством о налогах и сборах; получать отсрочку, рассрочку, налоговый кредит или инвестиционный налоговый кредит в порядке и на условиях, установленных НК РФ; на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов.

Такие отношения с государством позволяют налогоплательщикам действовать не по указке сверху, а в силу того, что им становится выгоднее платить налоги, не вступать в конфликт с органами исполнительной власти, не подвергать себя санкциям, развивать свое дело.

Однако нужно помнить, что только экономическими методами не решить всех проблем в экономике. Тем более что сами эти методы имеют и обратную сторону. С их внедрением в экономику возросла коррупция, многие предприятия были либо искусственно обанкрочены, либо распроданы по частям, перестали существовать целые направления в промышленности, стали расти цены в сфере естественных монополий, увеличился нелегальный вывоз капитала. Поэтому оба эти метода не должны противопоставляться друг другу. Требуется взвешенный баланс применения как экономических, так и административных методов управления.

## **Глава 10. Административное принуждение**

### **Сущность убеждения и принуждения**

Управление делами государства, реализация исполнительной власти, обеспечение дисциплины и правопорядка осуществляются с помощью активных способов целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей. В качестве этих способов выступают два универсальных метода государственного управления — убеждение и принуждение.

Социальное назначение и эффективность этих методов определяются тем, что они: обусловлены общими социально-экономическими закономерностями развития современного общества;

должны находиться в неразрывном единстве;

зависят от того, насколько правильно, социально адекватно отражают требования жизни, экономические и политические потребности развития общества;

основаны на соотношении убеждения и принуждения, обусловленном сущностью и состоянием общества и государства, которое может быть тоталитарным, полицейским или демократическим, правовым.

Российское государство, будучи по самой своей природе демократическим государством, не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кроме убеждения граждан в правильности своей политики и принуждения в отношении тех, чьи устремления и действия расходятся с нормами права. Убеждение и принуждение используются государством не во имя каких-то абстрактных целей, а в интересах создания необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Следовательно, суть соотношения убеждения и принуждения состоит в том, что они взаимно дополняют друг друга, способствуя достижению одних и тех же целей.

Главное заключается в том, что государство, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления осуществляют не карательную, а созидательную

деятельность, и именно в этом ключ к пониманию сущности и назначения убеждения и принуждения в современном обществе.

В качестве основного метода своей деятельности государство, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления используют убеждение граждан в необходимости сознательного и добровольного соблюдения Конституции РФ, законов и иных правовых актов Российской Федерации. Однако в условиях, когда совершаются правонарушения, возникают различные угрозы гражданам, обществу и государству, органы государственного управления, их должностные лица и другие полномочные государственные служащие вынуждены принуждать к соблюдению правовых норм лиц, нарушающих существующий порядок.

При воздействии на сознание людей путем убеждения у человека создаются внутренние моральные стимулы, потребность правомерного поведения. Принуждение же заставляет гражданина изменить свое поведение в удобную для общества сторону, поскольку оно связано с ограничением некоторых прав и интересов лиц, совершивших противоправные поступки, а также обеспечивает предупреждение правонарушений со стороны других граждан.

Таким образом, под содержанием убеждения и принуждения следует понимать систему мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права.

Содержание метода убеждения весьма разнообразно и выражается в воспитательной, организаторской и пропагандистской работе, в разъяснении решений, принимаемых органами государственной власти, в широкой системе поощрений.

Убеждение далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в обществе. Поэтому государство, защищая права и свободы граждан, интересы общества, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. При этом органы государственного управления используют

принуждение в целях искоренения антиобщественных явлений, охраны собственности, воспитания дисциплины труда и организованности.

Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является свойством государственной власти, поскольку оно — необходимый элемент всякой социальной организации и «качество всякой власти».

Государственное принуждение является методом, формирующим состояние подчиненности субъектов, и представляет собой властное веление или прямое действие. Достижение желаемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воле субъекта, при его внутреннем, а подчас и внешнем сопротивлении. Его цель — заставить конкретного субъекта права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий.

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. К ним относятся: меры юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, материальной); меры пресечения и административно-предупредительные меры принудительного характера (например, таможенный досмотр, меры карантинного характера, принудительное медицинское освидетельствование).

В качестве непосредственного объекта физического принуждения выступают личность и материальное положение юридического лица. Физическое принуждение может выражаться в конкретных мерах, т.е. в определенных ограничениях, лишении некоторых благ, имеющих в распоряжении субъекта.

Государственное принуждение характеризуется рядом признаков. Оно является в полной мере правовым, подчиняется общим принципам права, применяется на основе строгой правовой регламентации, нормативного установления оснований, порядка и процедуры реализации конкретных мер принудительного воздействия. Тем самым гарантируются права и свободы граждан, интересы общества и государства.

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений. В этих

условиях особое значение приобретает неизбежность наказания. При этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания или унижить его человеческое достоинство. Вместе с тем оно содержит карательный и устрашающий элементы, которые, однако, носят подчиненный характер и направлены на предупреждение правонарушений, воспитание и исправление лиц, их совершивших.

### **Понятие и основания административного принуждения**

Административное принуждение обладает рядом специфических признаков, которые позволяют выделить его в качестве самостоятельного вида государственного принуждения. К ним можно отнести следующие.

Административное принуждение — особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер.

Данный признак административного принуждения необходимо подчеркнуть особо, поскольку некоторые авторы отрицают принудительный характер ряда мер административного воздействия (например, карантина, таможенного досмотра), отождествляя их с правовыми запретами и обязанностями, самими обязывающими нормами права, которые, разумеется, мерами принуждения не являются.

Здесь же имеются в виду не общие запреты, не диспозиции норм права, а конкретные меры государственного принуждения, выражающиеся в непосредственной оперативной деятельности государственных органов, должностных лиц, в фактических актах прямого воздействия на поведение людей, их волю, в частности, помещение людей, находящихся в карантинной зоне, в обсерватор, производство

личного досмотра пассажиров воздушных судов и т.п. При этом добровольное выполнение установленных правил (карантинного режима, правил досмотра) теми субъектами, к которым они обращены, не устраняет их объективно принудительного содержания — серьезных ограничений их личной свободы, личной и имущественной неприкосновенности.

В ряде случаев отрицается принудительный характер административно-правовых мер (например, задержания и доставления в полицию), применяемых к невменяемым, лицам, находящимся в состоянии сильного алкогольного или наркотического опьянения, которые полностью или частично теряют способность к сознательному и, следовательно, волевому поведению. Обосновывается эта позиция тем, что в подобных случаях отсутствует волевой объект принуждения. Однако очевидно, что принудительное воздействие осуществляется независимо от воли субъекта и непреодолимо для него. И если лицо не способно сознавать, воспринимать и оценивать характер оказываемого на него воздействия, то это, конечно, не устраняет объективно принудительного содержания такого воздействия.

Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом (угроза, страх наказания) и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т.е. тех или иных неблагоприятных последствий.

Внешние формы проявления административного принуждения весьма различны, что обусловлено разнообразием обеспечиваемых с их помощью отношений, целями, основаниями применения принуждения, содержанием компетенции органов и должностных лиц, которые наделены правом использования этих мер, и рядом других обстоятельств. Личные ограничения могут выражаться, например, в административном аресте за мелкое хулиганство, в задержании и доставлении нарушителя в полицию. К организационным ограничениям относятся, например, закрытие предприятий общественного питания ввиду их антисанитарного состояния, приостановление функционирования зрелищных учреждений вследствие нарушений

правил противопожарной безопасности. К имущественным ограничениям относятся, в частности, штраф, конфискация, реквизиция.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них, либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, объектом принудительного воздействия в конечном итоге оказывается не сама личность, а поведение человека.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права. Следовательно, административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

Административное принуждение применяется лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами. Их круг строго определен правовыми актами. Как правило, к ним относятся исполнительные органы и их должностные лица, уполномоченные на осуществления правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы). Таким образом, административное принуждение характеризуется множественностью органов и должностных лиц, полномочных применять меры такого принуждения.

Специфика управленческих отношений объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

В связи с этим очевидной становится особенность административного принуждения, которое должно заключаться в немедленном его применении с целью предупредить, пресечь противоправное посягательство, безотлагательном следовании за

совершенным правонарушением. Именно в этом и состоит эффект административного принуждения.

Для административного принуждения наиболее типичным является внесудебный порядок его применения соответствующими органами исполнительной власти и их должностными лицами в процессе реализации своей компетенции без обращения в суд. Вместе с тем правом административной юрисдикции в ряде случаев наделены суды и единолично судьи, которые рассматривают значительную категорию дел об административных правонарушениях и применяют к виновным меры административного наказания.

Административное принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административно-правовых отношений, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется. Применение мер административного принуждения в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц ограничивается сферой защиты преимущественно общеобязательных правил поведения, не имеющих ведомственных границ, например правил пожарной безопасности, правил лицензионно-разрешительной системы, природоохранных правил и т.д.

Административное принуждение характеризует и то обстоятельство, что компетентный государственный орган и лица, к которым оно применяется, не связаны отношениями служебной подчиненности, что отличает его от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-служебных отношений. Административное принуждение может использоваться в отношении широкого круга субъектов административного права.

Процессуальный порядок его применения отличается оперативностью, относительной простотой и экономичностью.

Административное принуждение применяется не только к физическим лицам (гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства), но и в отношении юридических лиц. В связи с переходом к рыночной экономике и появлением негосударственных организаций расширяется сфера применения

административного принуждения в виде достаточно крупных штрафных санкций за нарушение юридическими лицами общеобязательных правил, установленных законодательными актами в области строительства, правил пожарной безопасности, за нарушение земельного, налогового и таможенного законодательства, законодательства о рекламе и т.д.

Одним из важнейших признаков административного принуждения является специфическая юридическая природа оснований его применения. Основанием применения административного принуждения являются: во-первых, совершение административного правонарушения, во-вторых, наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой (например эпидемий, эпизоотии, стихийных бедствий, катастроф техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств), при которых меры административного принуждения используются при отсутствии правонарушения и вины человека в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации. Возможность применения административного принуждения в отсутствие правонарушения — коренное отличие оснований административного принуждения от оснований иных видов государственного принуждения (так основанием применения уголовного наказания может выступать только совершение преступления).

### **Виды административного принуждения**

Меры административного принуждения весьма разнообразны. Они различаются по целям, основаниям и порядку применения, что создает объективные предпосылки для их классификации.

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения, все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы:

1) административно-предупредительные; 2) административного пресечения; 3) административной ответственности; 4) административно-процессуального обеспечения.

Меры административного принуждения направлены на предупреждение правонарушений или наступления тех или иных неблагоприятных последствий (например, эпидемии); затем, если правонарушение возникло, их цель — пресечь, прекратить его, и лишь позднее может появиться необходимость наказания правонарушителя. При этом применение административного наказания представляет собой реализацию административной ответственности за совершенное правонарушение, тогда как административные меры предупредительного характера могут применяться и при отсутствии правонарушений (например, личный досмотр пассажиров в аэропортах).

Статьей 27.1 КоАП РФ предусмотрена возможность применения принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Они применяются в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Таким образом, речь идет в данном случае о мерах административного принуждения процессуального характера.

### **Административно-предупредительные меры административного принуждения**

Применение принудительных средств законодательство связывает, как правило, с фактом нарушения лицом возложенных на него правовых обязанностей. Однако угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть вследствие не только правонарушения, но и стихийных бедствий, действий психически больных лиц и т.п. Поэтому государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер и в отношении лиц, невиновных в нарушении

норм права. Компетентные органы в предусмотренных законом случаях ограничивают их права. Таковы действия пожарных, уничтожающих постройки в целях локализации пожара, и т.д. Основными целями названных защитных мер государства являются предупреждение правонарушений и уклонения от выполнения юридических и иных обязанностей, а также обеспечение общественной безопасности. Следовательно, основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством обстоятельств, как связанных, так и не связанных с действиями человека. Для их применения не требуется факта нарушения правовой нормы, а необходимо наступление, как правило, особых условий, предусмотренных гипотезой нормы. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, эпизоотии, аварии, розыск преступника, несчастные случаи и т.п.

Законодатель не только закрепляет юридически властные полномочия на применение исполнительными органами таких принудительных мер, как реквизиция, карантин, принудительный осмотр грузов, освидетельствование, и других аналогичных мер, но и определяет порядок реализации этих мер.

Административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность.

Государство, используя административно-предупредительные меры, стремится защитить общественные отношения от возможных нарушений, причинения им того или иного вреда, предотвратить их наступление. Под возможными нарушениями имеются в виду такие ситуации, которые, если их не принять во внимание, ведут к действительному, реальному совершению правонарушений, наступлению тяжких последствий.

Так, в соответствии со ст. 15 и 16 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право беспрепятственно входить в жилые и другие помещения граждан, на принадлежащие этим гражданам земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии

достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках. Органы внутренних дел (полиция) наделены также правом оцеплять (блокировать) участки местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, пожаров, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемии или эпизоотии, пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств, и т.п. Отмечая общность всех административно-предупредительных мер, нельзя не заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений.

По этому критерию среди административно-предупредительных мер можно выделить четыре группы:

- 1) меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий, например, введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков Государственной границы РФ при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.;
- 2) меры, направленные на предупреждение правонарушений, причем не только административных правонарушений, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);
- 3) меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование и проч.);

4) так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых — не только обеспечение общественной безопасности, но и лечение опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных и т.д.

### **Меры административного пресечения**

Реальные правонарушения представляют непосредственную угрозу охраняемым общественным отношениям, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют немедленного принятия мер органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Такими мерами являются, например, административное задержание нарушителя, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов, приостановление работы магазинов или предприятий общественного питания при нарушении санитарных правил и т.п.

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, организаций, нарушающих установленный порядок.

Значение этих мер в системе правоохранительных средств особенно велико, поскольку в ходе их применения пресекаются наиболее распространенные правонарушения — административные, обеспечивается возможность привлечения нарушителей к ответственности. Однако назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут применяться также и для прекращения преступных действий. Так, соответствующие надзорные органы приостанавливают эксплуатацию машин и механизмов, которые ведутся с нарушением правил и норм безопасности и охраны недр, независимо от того, явилось ли это следствием административного правонарушения или преступления. Таким образом, меры административного пресечения являются одним из эффективных средств борьбы с правонарушениями.

Итак, основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно

противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обуславливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов.

В частности, к ним относятся меры:

применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание и доставление в полицию и др.);

имущественного характера (изъятие огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, и др.);

финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, о реализации нестандартной продукции и др.);

медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (аннулирование разрешения, например, вида на жительство иностранного гражданина, приостановление действия лицензии);

специального или исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.). Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и мерами административно-процессуального обеспечения и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность их фактической реализации. Административное задержание, личный досмотр, изъятие вещей и документов позволяют установить личность правонарушителя, составить документы, необходимые для привлечения его к ответственности, сохранить вещественные доказательства по делу, обеспечить исполнение постановления о назначении административного наказания.

## **Раздел 4. Административное правонарушение**

### **и административная ответственность**

## **Глава 11. Административное правонарушение**

### **Сущность и признаки административного правонарушения**

Действующие в России различные юридически обязательные правила имеют своей целью обеспечение правопорядка и государственной дисциплины в определенных сферах деятельности, которые непосредственно затрагивают интересы всех или большинства граждан, а также организаций независимо от их организационной подчиненности и формы собственности. К ним относятся правила поведения в общественных местах, правила дорожного движения и пользования различными видами транспорта, охраны труда и техники безопасности, торговли, санитарные, ветеринарные и противопожарные правила, правила охоты, рыбной ловли, приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ, правила воинского учета, пограничного режима, налоговые, таможенные правила, правила, действующие в сфере охраны здоровья населения, окружающей среды, природопользования, охраны памятников истории и культуры и т.д.

Соблюдение таких правил соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение противоречит им и нередко приводит к вредным и даже общественно опасным последствиям. Например, нарушение правил поведения в общественных местах мешает нормальной жизнедеятельности людей, безбилетный проезд пассажиров наносит имущественный ущерб транспортным предприятиям, нарушение правил дорожного движения угрожает жизни и здоровью людей, приводит к повреждению транспортных средств, снижает пропускную способность дорог, нарушение правил охоты и рыбной ловли наносит вред живой природе, а тем самым и обществу.

Обязательные правила адресованы широкому кругу субъектов. Одни — всем гражданам и юридическим лицам, другие — тем или иным отраслям хозяйства, социально-культурной и административно-политической деятельности, третьи — должностным лицам, занимающим определенные должности в государственных, муниципальных, общественных, коммерческих организациях.

Все названные и многие другие правила устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ, а также нормативными актами органов исполнительной власти, действующими в пределах своей компетенции.

Одна из существенных особенностей обязательных правил состоит в том, что они защищаются административными санкциями, а их нарушение квалифицируется в качестве административного правонарушения, являющегося основанием административной ответственности. Главные признаки и юридическая характеристика такого рода правонарушений содержатся в КоАП РФ.

В КоАП РФ (ст. 2.1) сформулировано официальное определение такого правонарушения: административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. При этом административная ответственность за административные правонарушения наступает при условии, что они по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Понятие административного правонарушения охватывает ряд признаков. Во-первых, это деяние, т.е. действие или бездействие, во-вторых, общественно опасное, в-третьих, противоправное, в-четвертых, виновное, в-пятых, наказуемое деяние.

Административное правонарушение как деяние представляет собой мотивированное действие или бездействие, предусмотренное конкретной статьей КоАП РФ. Оно включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деяния, а также охватывает такие категории, как мотивы, ценностные ориентации, отношение к содеянному.

Административное правонарушение — это вариант юридической патологии, отклоняющегося поведения, которое принимает форму действия либо бездействия.

Действие — это активное нарушение установленной обязанности или законного требования; нарушение конкретного запрета, правила, нормы, стандарта (например, управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, нарушение правил пользования жилыми помещениями, нарушение требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений).

Бездействие — это пассивное поведение, выражающееся в несовершении лицом тех действий, которые оно должно было и могло совершить в силу лежащих на нем обязанностей (например, уклонение от подачи декларации о доходах, неисполнение предписаний федерального антимонопольного органа, невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей).

Сущность административного правонарушения определяется его общественной опасностью. Государство, закрепляя в нормах права обязательные правила поведения, предусматривает возможность применения за их нарушение государственного принуждения. Именно общественная опасность правонарушения обуславливает ответственность за его совершение. Отсутствие данного признака свидетельствует и об отсутствии правонарушения.

Любое административное правонарушение, посягая на установленный порядок, причиняет ему тот или иной вред, нарушает упорядоченность, согласованность, гармоничность управленческих отношений. При этом нежелательный результат может проявляться как в реальном вреде (мелкое хищение, безбилетный проезд), так и в создании условий для наступления вреда (нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил).

Законодатель при определении в ст. 2.1 КоАП РФ административного правонарушения в числе его признаков не называет общественную опасность, в отличие от понятия преступления.

Однако его вредность констатирована большинством диспозиций норм, составляющих содержание названного Кодекса.

Тем не менее дискуссия об общественной опасности административных правонарушений в теории административного права продолжается. Так, в юридической литературе высказывается мнение, согласно которому общественная опасность деяния присуща только преступлениям, а административный проступок характеризуется лишь «вредоносностью». С нашей точки зрения, административным правонарушениям присуща не просто вредность или вредоносность, а именно общественная опасность как материальный признак любого правонарушения.

В самом деле, трудно отказать в общественной опасности административным правонарушениям, которые посягают на безопасность дорожного движения, пожарную безопасность, нарушают правила, связанные с приобретением, хранением и использованием огнестрельного охотничьего или служебного оружия. В качестве примера можно привести административные правонарушения, совершаемые в условиях стихийных бедствий, эпидемий, техногенных катастроф, массовых беспорядков, а также в обстановке чрезвычайного положения. В последние годы возросла общественная опасность экономических административных правонарушений в налоговой, таможенной и других сферах.

Между тем некоторые авторы упрощают ситуацию, считая, что в связи с отсутствием у административных правонарушений общественной опасности их можно легко отграничить от преступлений. Это, конечно, заблуждение. Единственным критерием отграничения административного правонарушения от преступления может быть степень общественной опасности, которая, естественно, различна у этих видов правонарушений.

Нарушение названных обязательных правил иногда может повлечь уголовную ответственность, если это прямо предусмотрено УК РФ. Но в большинстве случаев вред от каждого нарушения таких правил не настолько велик, чтобы привлекать к уголовной ответственности нарушителей, признавать их преступниками. Для подобных случаев, а они наиболее часты, государство и учредило административную

ответственность, которая по характеру мер нередко не менее сурова, чем уголовная, но не влечет судимости и применяется, как правило, органами исполнительной власти, т.е. более оперативно, на основе менее сложного процесса, чем уголовный.

Признак общественной опасности деяния не является неизменным, навсегда признанным обществом и закрепленным в праве. Времена меняются. Развитие общества и государства, научно-технический прогресс, сексуальная «революция» и многое другое вносят существенные коррективы в критерии признания деяния общественно опасным. Законодатель, «улавливая» изменения в обществе, общественном мнении, правосознании граждан, может отказать в признании общественной опасности, следовательно, наказуемости тех или иных деяний (например, спекуляции, бродяжничества) и, наоборот, установить, в частности, административную ответственность за новые общественно опасные деяния, которые таковыми ранее не являлись (например, налоговые, бюджетные, воинские, миграционные правонарушения).

Правом определить наличие или отсутствие общественной опасности административного правонарушения (деяния) обладают в рамках «административного усмотрения» и правоприменители. Так, ст. 2.9 КоАП РФ устанавливает, что при малозначительности, а значит, и отсутствии общественной опасности совершенного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. При этом административное правонарушение может быть признано малозначительным, если оно, во-первых, не причинило вреда и, во-вторых, не создало угрозы причинения вреда личности, обществу или государству.

Юридическим выражением общественной опасности административного правонарушения является противоправность. Государство, признавая то или иное действие либо бездействие общественно опасным, устанавливает правовые запреты на их совершение. Противоправность состоит в том, что определенное лицо

совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом.

Административное правонарушение посягает чаще всего на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Противоправность деяния заключается в нарушении или невыполнении юридическим лицом, должностным лицом или гражданином установленных правил, норм, стандартов, требований. При этом противоправное деяние не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий. Для привлечения к административной ответственности обычно достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований, предписанных правовой нормой, так как административные правонарушения в рассматриваемой сфере считаются оконченными с момента совершения самих противоправных деяний, т.е. создания угрозы тем или иным общественным отношениям.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы не только административного, но и ряда других отраслей права, например конституционного, гражданского, финансового, налогового, таможенного, земельного, экологического, трудового. Главное здесь состоит в том, что соблюдение этих норм права охраняется мерами административной ответственности.

Таким образом, меры административного наказания могут быть применены лишь в том случае, если конкретное деяние предусмотрено нормой права. Иными словами, деяние, не являющееся противоправным (направленным против права), нельзя квалифицировать как административное правонарушение, и оно не может повлечь административную ответственность.

Административным правонарушением является виновное действие либо бездействие. В обществе действуют люди, обладающие сознанием, поступающие обдуманно, стремящиеся к определенным целям. Здесь ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели. Человек, совершая тот или иной проступок, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия.

Вина физического лица — это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию, его последствиям в форме умысла либо неосторожности.

Вместе с тем ст. 2.1 «Административное правонарушение» КоАП РФ дает новое довольно специфическое определение вины юридического лица: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

Важный признак административного правонарушения — его административная наказуемость. Конкретное действие либо бездействие может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законом предусмотрена административная ответственность.

Признак административной наказуемости тесно связан с юридическими последствиями применения мер административной ответственности. Их суть состоит в том, что применение к правонарушителю административного наказания влечет для него состояние административной наказанности; т.е. в его правовой статус включается элемент, характеризующий новое правовое положение личности.

Статьей 4.6 КоАП РФ установлено, что состояние административной наказанности продолжается в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т.е. без особого решения или санкционирования какого-либо государственного органа или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергнутым административному наказанию.

Повторное совершение однородного административного правонарушения до истечения установленных действующим законодательством сроков давности привлечения к ответственности может повлечь назначение более сурового

административного наказания (как правило, штрафных санкций в большем размере и даже административного ареста).

### **Юридический состав административного правонарушения**

Признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя. Вместе с тем совокупность признаков административного правонарушения и его юридический состав — явления не тождественные. Они решают разные задачи, у них различное назначение. С помощью признаков административного правонарушения мы получаем общую социально-психологическую и юридическую характеристику того или иного деяния. Юридический состав решает задачу, связанную с правовой квалификацией действия либо бездействия и привлечением нарушителя к ответственности. Его назначение — быть основанием этой ответственности, поскольку если нет основания, то нет и ответственности.

Установление признаков административного правонарушения не ведет автоматически к наличию юридического состава этого деяния.

Например, противоправное посягательство, совершенное лицом, не достигшим 16-летнего возраста, может характеризоваться всеми признаками административного правонарушения. Однако оно не влечет административной ответственности, ибо в нем отсутствует юридический состав правонарушения, поскольку субъектом административного правонарушения может быть только лицо, достигшее 16 лет.

В теории административного права под составом административного правонарушения понимается единство установленных Кодексом об административных правонарушениях объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение (например, незаконное занятие народной медициной, занятие проституцией, самоуправство). К объективным элементам состава относятся: объект

посягательства, т.е. регулируемые и охраняемые правом общественные отношения, и объективная сторона административного проступка — внешние признаки, характеризующие противоправное действие или бездействие, результат посягательства, причинную связь между деянием и наступившими последствиями, место, время, обстановку, способ, орудия и средства совершенного административного правонарушения.

К субъективным элементам состава относятся признаки, характеризующие субъект административного правонарушения (возраст, вменяемость, особенности административно-правового статуса — гражданин, должностное лицо, юридическое лицо), вину в форме умысла или неосторожности, мотив и цель правонарушения.

Таким образом, состав административного правонарушения характеризуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области исполнительно-распорядительной деятельности и регулируемые нормами административного, а в ряде случаев — нормами конституционного, экологического, таможенного, трудового, земельного, финансового и других отраслей права. В качестве родового объекта административного правонарушения выступают: личность, права и свободы граждан; общественная безопасность; собственность; государственный и общественный порядок; отношения в сфере экономики; установленный порядок управления.

Каждое конкретное правонарушение имеет непосредственный объект посягательства (например, общественная нравственность, честь, достоинство граждан при мелком хулиганстве). При этом в процессе правоприменения очень важно выявить конкретную норму права, запрет, законное требование, правило, стандарт, которые были нарушены и содержат описание непосредственного объекта посягательства.

Объективная сторона состава характеризует правонарушение как антиобщественный акт внешнего поведения нарушителя норм права, влекущий административную ответственность и выражающийся в действии или бездействии и наступившем результате.

Анализируя объективную сторону состава административного правонарушения, правоприменителю необходимо учитывать значительное многообразие проявлений объективной стороны конкретных составов административных проступков. Так, мелкое хулиганство может выражаться: в оскорбительном приставании к гражданам; нецензурной брани, сопровождаемой скандалом и угрозой; оскорблении граждан словами и жестами; распевании непристойных песен; срывании информационных и рекламных плакатов, афиш, газет; беспричинном из хулиганских побуждений вызове скорой медицинской помощи, пожарной охраны, полиции, такси; вывешивании в общественных местах непристойных рисунков, текстов; написании нецензурных слов на заборах, стенах домов, в местах общего пользования; беспричинном, умышленном создании паники в общественных местах; умышленной езде на транспорте по лужам вблизи тротуаров, переходов; бросании на поле стадионов во время матчей файеров, дымовых шашек и других предметов; поджигании корреспонденции в почтовых ящиках и т.д.

Нередки случаи, когда объективная сторона конкретных составов административных правонарушений формулируется с помощью бланкетных диспозиций (норм). В частности, КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, а сами правила при этом содержатся как в нормах законодательства, так и в подзаконных нормативных актах, например в строительных правилах, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти.

Содержание объективной стороны характеризуют квалифицирующие признаки: повторность, неоднократность, злостность, систематичность противоправного посягательства, длящееся правонарушение.

Повторность означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию. Этот квалифицирующий признак служит обстоятельством, отягчающим ответственность, и влечет более строгое административное наказание.

Признак злостности характеризует упорство, четко выраженное нежелание правонарушителя подчиниться неоднократно предъявляемым законным

требованиям, предупреждениям полномочного должностного лица, представителя власти, другого компетентного лица. Это, например, неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ. Данное обстоятельство в Кодексе отнесено к отягчающим административную ответственность.

Систематическим признается правонарушение, совершаемое в течение года несколько раз, причем в какой-либо одной сфере, одними и теми же субъектами. В качестве примера можно назвать систематическое нарушение водителями Правил дорожного движения. Подобные правонарушения влекут максимальную санкцию в пределах, установленных конкретной статьей КоАП РФ.

Под продолжаемым административным правонарушением понимается совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных (сходных) правонарушений, за каждое из которых нарушитель должен привлекаться к административной ответственности. Например, Кодекс предусматривает ответственность за нарушение порядка объявления выходных данных тех или иных изданий. Здесь имеется в виду выпуск (изготовление), а равно распространение продукции средств массовой информации без указания установленных выходных данных, с неполными или заведомо ложными выходными данными.

Длящимся административным правонарушением признается действие или бездействие, которое выражается в длительном прекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом. Это, например, хранение и ношение охотничьего огнестрельного ружья без соответствующего разрешения органов внутренних дел или с разрешением, срок действия которого истек; ведение хозяйственной, промысловой и иной деятельности в пограничной зоне без разрешения органов пограничной службы.

Есть особенности в способах совершения административных правонарушений гражданами, должностными лицами и юридическими лицами. Граждане, в том числе рядовые работники организаций, отвечают только за нарушение установленных правил собственными действиями. Должностные лица, т.е. лица, обладающие

распорядительными полномочиями, кроме того, подлежат ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением другими людьми установленных правил, если обеспечение их выполнения входит в служебные обязанности этих должностных лиц. Например, за допуск к управлению транспортными средствами водителей, находящихся в состоянии опьянения, или лиц, не имеющих права управления транспортным средством, должностные лица автохозяйства, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, подвергаются административному штрафу. Следовательно, применительно к должностным лицам содержание объективной стороны совершенных ими административных правонарушений выражается в необеспечении выполнения иными лицами тех или иных правил.

Объективная сторона правонарушений, влекущих административную ответственность юридических лиц, выражается в действии или бездействии руководителей, других должностных лиц либо представителей предприятий, учреждений и организаций, нарушивших установленные для юридических лиц требования, правила, нормы и стандарты.

Анализ объективной стороны административного правонарушения предполагает выявление причинной связи между конкретным противоправным деянием и наступившими в результате него последствиями. Установить необходимую причинную связь (причинно-следственную зависимость) между противоправным действием (или бездействием) и наступившим результатом — значит проанализировать, каковы физические и общественные свойства наступившего результата; выявить все обстоятельства данного дела, условия, повлекшие наступление результата; оценить роль каждого из выясненных обстоятельств, приведших в совокупности к тому или иному результату.

Субъектами административного правонарушения являются физические и юридические лица. Различаются общий, специальный и особый виды субъектов.

Общим субъектом административного правонарушения признаются вменяемые, достигшие возраста 16 лет граждане России.

Специальным субъектом административного правонарушения выступают должностные лица, родители несовершеннолетних детей, находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица. К таким субъектам административных правонарушений можно отнести собственников (владельцев) транспортных средств (ст. 2.61) и собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости (ст. 2.62).

Особым субъектом административного правонарушения являются военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, а также сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств, таможенных органов, которые за административные правонарушения несут ответственность по дисциплинарным уставам и другим нормативным актам. Однако за правонарушения, посягающие на права граждан, режим Государственной границы РФ, пограничный режим, режим в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, Правила дорожного движения, требования пожарной безопасности вне места службы, правила охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенные правила, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов и некоторые другие, перечисленные в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ правонарушения, они несут административную ответственность на общих основаниях. Исключение из этой общей нормы (ст. 2.5 КоАП) состоит в том, что к указанным лицам не может быть применен административный арест, а к военнослужащим — сержантам, старшинам, солдатам, матросам, проходящим военную службу по призыву, а также курсантам военных образовательных учреждений до заключения с ними контракта о прохождении военной службы, кроме того, административный штраф. Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам.

Существенными особенностями в качестве субъектов административных правонарушений характеризуются должностные лица. Они несут административную ответственность не только за собственные действия (бездействие), связанные с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей, но и за действия подчиненных им работников, нарушающих соответствующие правила.

Понятие должностного лица ранее содержалось только в УК РФ (примечание к ст. 285). Теперь это понятие установлено и в КоАП РФ (примечание к ст. 2.4).

Под должностными лицами согласно КоАП РФ понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, т.е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. К ним относятся также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Таким образом, как должностные лица несут ответственность и индивидуальные предприниматели, а также руководители и служащие юридических лиц (организаций) независимо от формы собственности, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением в своих структурах управленческих функций.

Обладают определенными особенностями и такие субъекты административных правонарушений, как родители или лица, законно их заменяющие. Они несут

административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП). Например, в связи с потреблением несовершеннолетними наркотических веществ без назначения врача или совершением других правонарушений, в частности мелкого хулиганства, подростком в возрасте от 14 до 16 лет их родители и лица, их заменяющие, могут подвергаться предупреждению или административному штрафу. Тем не менее здесь нет ответственности за чужую вину: родители и лица, их заменяющие, несут ответственность не за противоправные действия детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением.

Субъективная сторона административного правонарушения представляет собой вину и может выражаться в форме как умысла, так и неосторожности. Вина физического лица — это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию и наступившему результату (о понятии вины юридического лица говорилось выше).

Действуя с умыслом, правонарушитель сознает противоправный характер своего действия или бездействия, предвидит возможность или неизбежность наступления вредных последствий противоправного результата и желает его наступления (прямой умысел) или не желает, но предвидит и сознательно его допускает либо относится к нему безразлично (косвенный умысел). Так, должностное лицо, совершая грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета, сознательно, с прямым умыслом, совершает административное правонарушение. В другом случае водитель, выезжая из гаража на автомашине с техническими неисправностями, не желает наступления противоправного результата, но сознательно, с косвенным умыслом, допускает его наступление. Таким образом, правонарушитель подлежит административной ответственности только за совершение тех общественно опасных действий или бездействия, в отношении которых установлена его личная вина.

Каждая форма вины имеет важное значение для квалификации деяния, индивидуализации административных наказаний и т.д. Поэтому они разграничены в конкретных составах правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. В ряде его

статей прямо указывается на умышленную форму вины. Например, умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (портретов кандидатов в депутаты, плакатов с их биографиями и т.п. — ст. 5.14); заведомо ложный вызов специализированных служб (пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи — ст. 19.13); умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий (ст. 17.7).

В большинстве случаев умышленную форму вины можно установить лишь на основе анализа всех сторон состава административного правонарушения, и прежде всего его объективной стороны. Так, об умышленной вине может свидетельствовать характер совершения проступка, например: сокрытие больными венерическим заболеванием источника заражения; самовольная добыча янтаря с месторождений или мест промышленной разработки; грубое нарушение правил охоты; неоднократное, злостное, систематическое совершение правонарушений и другие конкретные особенности действий или бездействия, предусмотренные Кодексом. При этом умышленная вина может служить основанием для применения к правонарушителю более строгого наказания.

Содержание умышленной вины определяется характером административного правонарушения, состав которого может быть формальным или материальным. Формальным признается такой состав административного правонарушения, который не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо общественно опасного, вредного последствия. Констатируется лишь факт нарушения того или иного правила, например нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических правил и норм, нарушение правил водопользования, выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности, с которыми запрещена их эксплуатация, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства. Поэтому умышленная вина при формальных составах охватывает своим содержанием осознание нарушителем лишь общественной опасности, противоправности совершенного им действия или бездействия, что для правоприменителя, а также большинства граждан обычно является вполне

очевидным. Таким образом, в подобных случаях отношение виновного к последствиям правонарушения (предвидит их или не предвидит, желает наступления последствий или не желает) остается за рамками формального состава.

Материальный состав административного правонарушения включает в себя помимо противоправного действия или бездействия обязательное наступление в результате их совершения общественно опасных (вредных) последствий (например, мелкое хищение, которое влечет для собственника материальные потери, нарушение водителями правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легких телесных повреждений или материальный ущерб). В связи с этим умышленная вина предполагает осознание (понимание) нарушителем не только общественной опасности и противоправности содеянного, но и возможности наступления вредных последствий его действия либо бездействия.

Административное правонарушение может быть совершено по неосторожности. Неосторожная вина проявляется в двух формах: легкомыслия и небрежности.

Легкомыслие состоит в том, что лицо предвидит возможность наступления противоправного результата, но самонадеянно рассчитывает его предотвратить. Например, водитель автомашины, подъезжая на большой скорости к перекрестку, рассчитывал остановить машину при сигнале, запрещающем движение, но не сумел этого сделать и выехал на перекресток на красный свет.

Небрежность состоит в непредвидении возможности противоправных последствий, хотя при данных обстоятельствах лицо должно было и могло их предвидеть. Так, механик автохозяйства, не проверив качество ремонта, дал распоряжение выпустить автомашину на линию, где автоинспектор обнаружил серьезные технические дефекты. Механик автохозяйства действовал небрежно. Он не предвидел общественной опасности своей недобросовестности, но должен был и мог предвидеть возможность наступления тяжелых последствий.

Административное правонарушение, совершенное по неосторожности, является менее опасным по сравнению с правонарушением, совершенным умышленно. Так, ряд статей КоАП РФ допускает обе формы вины, и, естественно, совершение

правонарушения по неосторожности может служить основанием для назначения менее строгого наказания в пределах, установленных санкцией конкретной правовой нормы. Например, такие административные правонарушения, как умышленная порча паспорта или утрата его по небрежности (ст. 19.16), в зависимости от формы вины повлекут и различные по тяжести административные наказания.

Неосторожную вину необходимо отличать от невиновного причинения вреда, т.е. казуса или случая, при котором административная ответственность лица не наступает. Суть дела здесь состоит в том, что лицо не должно было и не могло предвидеть общественно опасные (вредные) последствия своих действий. В частности, такие казусы нередко встречаются при дорожно-транспортных происшествиях.

Субъективную сторону наряду с умыслом и неосторожностью могут характеризовать мотив и цель правонарушения. Они иногда включаются в конкретные статьи КоАП РФ и тогда становятся признаками состава, обязательными для признания того или иного действия или бездействия административным правонарушением. Например, Кодекс предусматривает административную ответственность за сутенерство, т.е. получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12). Во всех названных случаях цель выступает в качестве признака состава, а ее отсутствие исключает возможность признания названных действий административными правонарушениями. В иных случаях, когда в КоАП РФ или в законах субъектов РФ упоминание о конкретных целях и мотивах отсутствует, эти признаки должны учитываться правоприменителем при определении вида и размера административного наказания, назначаемого виновному лицу.

### **Отграничение административного правонарушения от преступления**

Административное правонарушение и преступление являются общественно опасными деяниями. Критерием их разграничения выступает степень общественной

опасности. Естественно, степень общественной опасности административного правонарушения, как правило, значительно ниже, чем преступления.

Общественная опасность — это не абстрактная категория, а совокупность конкретных показателей, признаков, закрепленных в нормах права и характеризующих отдельные элементы состава правонарушения и состав в целом. Эти показатели порознь или в том или ином сочетании позволяют определить степень общественной опасности деяния и отграничить административное правонарушение от преступления.

Установление юридического состава является наиболее сложной и важной профессиональной задачей любого правоприменителя — суда (судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, полномочного органа исполнительной власти, должностных лиц. Именно этот момент правоприменения обеспечивает законность привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, именно здесь оказывается возможным отграничить административное правонарушение от преступлений, особенно смежных или пограничных, например, мелкое хулиганство от уголовно наказуемого хулиганства, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции от применения насилия в отношении представителя власти, предусмотренного ст. 318 УК РФ.

Законодатель с учетом достигнутого уровня развития общества, внешней и внутренней обстановки, различных позитивных и негативных процессов вводит новые составы преступлений и административных правонарушений, отменяет некоторые ранее существовавшие, переводит отдельные деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений или наоборот.

Поскольку объекты посягательства у ряда административных правонарушений и преступлений общие, вопрос об их размежевании в «пограничных зонах» порой довольно сложен. Для его решения приходится сопоставлять нормы уголовного и административного права. При этом учитывается правовое установление о том, что за нарушение общеобязательных правил виновные несут административную

ответственность, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Отграничение административного правонарушения от преступления обычно проводится по объективной стороне состава. Так, преступление, предусмотренное ст. 149 «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них» УК РФ, отграничивается от административного правонарушения с почти аналогичной формулировкой диспозиции правовой нормы (ст. 5.38 КоАП РФ) по признаку использования субъектом преступления служебного положения, насилия или угрозы его применения с целью запугивания людей и тем самым воспрепятствования проведению той или иной массовой акции. При отсутствии этих квалифицирующих признаков те же действия будут рассматриваться в качестве административного правонарушения.

Для определения степени общественной опасности правонарушения и отграничения административных правонарушений от преступлений применяется такой показатель, как наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, если нарушение Правил дорожного движения повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, то оно квалифицируется как преступление, а если таких последствий нет — как административное правонарушение (ст. 12.24 КоАП РФ). При этом отсутствие тяжких последствий при административном правонарушении предполагает причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, т.е. причинение вреда здоровью, вызвавшее его кратковременное расстройство или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности; материальный ущерб не должен быть значительным, т.е. превышать 2500 руб. (примечание 2 к ст. 158 УК РФ). Иногда достаточно возможности наступления тяжких последствий, а не их реального наличия. Так, нарушение правил учета, хранения, перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ, даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление.

Разграничение можно провести и по сумме причиненного имущественного ущерба. Так, хищение чужого имущества, стоимость которого не превышает 1000 руб., —

административное правонарушение (ст. 7.27 КоАП РФ — мелкое хищение), а при стоимости похищенного свыше 1000 руб. — преступление.

## **Глава 12. Административная ответственность**

### **Понятие и основные черты административной ответственности**

Борьба с правонарушениями методами воспитания, предупреждения (профилактики), а в необходимых случаях и мерами государственного принуждения — важное условие укрепления общественного порядка, государственной дисциплины и законности.

Одним из основных средств борьбы с правонарушениями является юридическая ответственность, суть которой состоит в том, что путем издания правовых норм государство определяет основания ответственности, меры, которые могут применяться к правонарушителю, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнения решений по данным делам. Наряду с уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственностью важная роль в предупреждении и искоренении правонарушений отводится административной ответственности. В России в настоящее время действует большое количество различных правил, нарушение которых является правонарушением и влечет наступление административной ответственности.

Действующее законодательство не формулирует понятие административной ответственности. В ст. 2.1 КоАП РФ закрепляется только понятие административного правонарушения как основания административной ответственности, указываются его юридические признаки и говорится, что административная ответственность наступает за правонарушения, установленные КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Однако анализ статей гл. 2 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что законодатель под административной ответственностью понимает назначение судьями, уполномоченными органами и должностными лицами предусмотренного КоАП РФ наказания за административное правонарушение.

В научной и учебной административно-правовой литературе нет единого определения административной ответственности, однако единообразно

определяются характерные черты данного вида юридической ответственности. Административной ответственности присущи признаки, общие для всех видов юридической ответственности.

Во-первых, она представляет собой государственное принуждение, поскольку реализуется органами государственной власти и от имени государства осуждается (порицается) неправомерное, виновное поведение правонарушителя.

Во-вторых, это правовое принуждение, так как данный вид ответственности основан на нормах права и подчиняется общим принципам законности и справедливости. В совокупности нормы права, регулирующие административную ответственность, представляют самостоятельный правовой институт.

В-третьих, применение административной ответственности влечет для правонарушителя наступление неблагоприятных последствий (морального, материального или физического характера), предусмотренных санкциями правовых норм статей Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

В-четвертых, это один из видов негативной (ретроспективной) ответственности, наступающей за совершенное правонарушение, в отличие от позитивной ответственности, которая понимается как ответственность за порученное дело, исполнение правовой обязанности или долга.

Административная ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, обладает и своими специфическими особенностями. К таким особенностям относятся следующие.

Основанием привлечения к административной ответственности является административное правонарушение, которое выражается в противоправном деянии, но менее общественно опасном, чем преступление, и за которое предусмотрено административное наказание.

Особенностью административной ответственности является порядок ее установления. Статья 72 Конституции РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство к предмету совместного ведения

Российской Федерации и субъектов РФ. Соответственно строится и система законодательства об административной ответственности в Российской Федерации. Статья 1.1 КоАП РФ определяет, что административная ответственность устанавливается только КоАП РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Следовательно, если необходимо установить административную ответственность за какое-либо правонарушение, то это можно сделать только путем внесения изменений в КоАП РФ или принятия специального закона субъекта РФ.

Отличительным признаком административной ответственности является то, что она применяется как в судебном порядке (судьей), так и во внесудебном порядке. При этом для административной ответственности характерна множественность субъектов административной юрисдикции. Меры административной ответственности применяет широкий круг уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц: судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения и территориальные органы, а также иные уполномоченные государственные органы, административные комиссии и иные коллегиальные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ. Следует отметить, что в последние годы заметно расширяется компетенция судебных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях и наложению административных наказаний. К их исключительному ведению отнесено назначение таких наказаний, как лишение специального права, конфискация, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных соревнований в дни их проведения.

Существенной особенностью административной ответственности является то, что в отличие, например, от уголовной ответственности субъектами административной ответственности признаются как физические, так и юридические лица, т.е. индивидуальные и коллективные субъекты.

Мерой административной ответственности выступает неблагоприятное последствие личного или имущественного характера, выраженное в виде административного наказания, которое менее сурово, чем уголовное наказание.

Привлечение к административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение, и не является основанием для его увольнения с работы, за исключением случаев, когда назначенное наказание (например, дисквалификация, лишение права управления транспортным средством) влечет за собой невозможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору.

Административной ответственности присущ особый, законодательно закрепленный процессуальный порядок ее реализации — производство по делам об административных правонарушениях, который отличается сравнительной простотой и экономичностью. Это объясняется необходимостью оперативного реагирования на нарушения правовых норм.

Административная ответственность имеет публичный характер, так как в любом случае она наступает перед государством в лице уполномоченных органов государственной власти, с которыми правонарушитель не состоит в служебных отношениях.

Административная ответственность представляет собой совокупность как материальных правоотношений, возникающих в результате совершения административного правонарушения, так и процессуальных, возникающих в процессе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях. Следует особо отметить такую особенность административной ответственности, как ее универсальность, это означает, что мерами данного вида юридической ответственности охраняются не только управленческие отношения, но и отношения, регулируемые нормами иных отраслей права — финансового, налогового, земельного, трудового, экологического и т.д.

Особенности административной ответственности наиболее ярко проявляются, если ее сравнивать с иными видами юридической ответственности. Так, уголовная

ответственность и порядок ее реализации устанавливаются только федеральными законами России (УК РФ и УПК РФ); основанием уголовной ответственности является преступление — противоправное деяние, существенно отличающееся степенью общественной опасности от административного правонарушения; она распространяется только на физических лиц; выражается в применении к виновным более суровых наказаний, чем административные наказания; применение уголовной ответственности влечет для правонарушителя судимость; уголовное наказание назначается только судом.

Гражданско-правовая ответственность применяется в целях возмещения материальных убытков или вреда; гражданско-правовые споры рассматриваются только судами: последствия применения этого вида ответственности носят, как правило, имущественный характер; основания и порядок применения гражданско-правовой ответственности регулируются ГК РФ, ГПК РФ и АПК РФ.

Дисциплинарная ответственность применяется только во внесудебном порядке; дисциплинарное взыскание налагается на правонарушителя в порядке служебной подчиненности непосредственным руководителем; основанием применения этого вида юридической ответственности служит дисциплинарный или служебный проступок; порядок реализации дисциплинарной ответственности регулируется для государственных служащих законодательством о государственной службе, а для иных работников — законодательством о труде.

Исходя из вышеизложенного можно дать следующее определение административной ответственности: под административной ответственностью как видом юридической ответственности следует понимать способность лица в связи с совершением административного правонарушения претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера, предусмотренные административно-правовой нормой и выраженные в виде административного наказания.

Характеризуя административную ответственность, необходимо обратить внимание на следующий момент. В последние годы в учебной и научной литературе сложилась тенденция рассматривать ответственность за нарушение норм отраслевого

законодательства как самостоятельные виды юридической ответственности: финансовую, налоговую, экологическую, предпринимательскую и т.д. С таким подходом трудно согласиться, так как одной из особенностей административной ответственности является именно то, что она охраняет наряду с административными и иные правовые отношения, которые в большинстве случаев возникают, изменяются и прекращаются в сфере функционирования исполнительной власти в процессе реализации контрольно-надзорных полномочий большого числа органов исполнительной власти применительно к организационно неподчиненным коммерческим и некоммерческим организациям, индивидуальным предпринимателям, должностным лицам и гражданам по поводу исполнения ими общеобязательных правил, стандартов, требований. Использование понятий «налоговая ответственность», «финансовая ответственность», «предпринимательская ответственность», «экологическая ответственность» и т.п. не имеет ни теоретической, ни практической обоснованности и ведет к размыванию административной ответственности как вида юридической ответственности и как правового института. Административная ответственность реализуется в результате применения к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, мер наказания, предусмотренных КоАП РФ.

Задачи административной ответственности сформулированы в ст. 1.2 КоАП РФ: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Административная ответственность как вид юридической ответственности базируется на определенных принципах, т.е. основополагающих началах, которые определяют содержание законодательства об административных правонарушениях, а

следовательно, и порядок его реализации. К принципам административной ответственности относятся: законность, равенство всех перед законом, презумпция невиновности, справедливость, гуманизм, наступление ответственности на основании законодательства, действовавшего во время, и по месту совершения правонарушения.

Административная ответственность как вид юридической ответственности направлена на борьбу с наиболее распространенным видом правонарушений — административными правонарушениями.

### **Обстоятельства, исключающие административную ответственность.**

#### **Освобождение от административной ответственности**

Кодекс РФ об административных правонарушениях, регулируя вопросы привлечения лиц, совершивших административное правонарушение, к административной ответственности, предусматривает обстоятельства, исключающие административную ответственность и освобождающие от ответственности.

К обстоятельствам, исключающим административную ответственность, КоАП РФ относит крайнюю необходимость. В соответствии со ст. 2.7 лицо не может быть привлечено к административной ответственности, если оно действовало в состоянии крайней необходимости. Из смысла статьи вытекает, что совершение лицом противоправного деяния в состоянии крайней необходимости не является правонарушением, и согласно ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению. Крайняя необходимость является важным условием защиты личности и прав человека, охраняемых законом интересов общества и государства, способствует развитию социальной активности людей и охране правопорядка.

В соответствии со ст. 2.7 КоАП РФ противоправные действия признаются крайней необходимостью при наличии трех условий: вред законным интересам был причинен в целях устранения непосредственно угрожающей опасности. То есть опасность

должна быть не мнимой, а реальной, и не в будущем, а в настоящий момент; опасность, угрожающая охраняемым интересам, не могла быть устранена иными средствами, т.е. не было возможности применить другие, не причиняющие вреда меры для защиты; причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный. При оценке предотвращенного и причиненного вреда следует учитывать значимость интересов, которые защищались и которые были нарушены. Бесспорно, что интересы, связанные с жизнью, здоровьем человека, более значимы, чем имущественные. Если речь идет об имущественных интересах, то здесь должен быть применен оценочный критерий — стоимость вреда предотвращенного и причиненного. При наличии всех этих трех условий причинение лицом вреда охраняемым законом интересам признается уполномоченным органом (должностным лицом) крайней необходимостью, т.е. не является правонарушением и не влечет административной ответственности. В КоАП РФ не указано, о каком лице идет речь. Представляется, что признание крайней необходимости возможно при совершении противоправного деяния как физическим, так и юридическим лицом.

Обстоятельством, исключающим административную ответственность, является и невменяемость. Статья 2.8 КоАП РФ устанавливает, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. Следовательно, субъектом административной ответственности может быть только вменяемое физическое лицо. В статье указаны два критерия невменяемости: медицинский и юридический. Медицинский критерий указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности: хроническое психическое расстройство, когда динамика болезненного процесса имеет длительный характер и тенденцию к прогрессированию, например шизофрения, эпилепсия, маниакально-депрессивный психоз; временное психическое расстройство — кратковременное расстройство

психики человека, протекающее скоротечно и заканчивающееся выздоровлением, например алкогольный психоз (белая горячка), реактивные симптоматические состояния, т.е. расстройство психики, вызванное тяжелым душевным потрясением; слабоумие — дефект психики, проявляющийся в слабости интеллекта, который может быть врожденным — олигофрения или приобретенным в результате изменений мозга при различных заболеваниях; иное болезненное состояние психики — различные заболевания, которые сопровождаются временным расстройством психики.

Юридическим критерием невменяемости признается отсутствие у лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) и волевого момента руководить ими.

Орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, должен установить состояние невменяемости на момент совершения правонарушения. Но так как для этого требуются специальные знания, то назначаются специальные психиатрические экспертизы.

Физическое лицо, признанное на момент совершения правонарушения находящимся в состоянии невменяемости, не подлежит административной ответственности.

В соответствии с КоАП РФ возможно освобождение лица от административной ответственности. В ст. 2.9 закреплено основание такого освобождения — малозначительность. При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Следует отметить, что действующее законодательство не определяет понятия «малозначительность правонарушения» и его признаки.

Однако согласно формулировке Пленума Верховного Суда РФ в постановлении от 24 марта 2005 г. № 3 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда, тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Следует иметь в виду, что указанная статья КоАП РФ предусматривает не обязанность, а возможность освобождения от административной ответственности. В силу этого вопрос об освобождении от административной ответственности поданному основанию решается по усмотрению субъекта юрисдикции, рассматривающего конкретное дело, на основе анализа объективной и субъективной сторон правонарушения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. Устное замечание правонарушителю, вынесенное в случае освобождения от ответственности, не влечет для него юридических последствий, но свидетельствует о неотвратимости государственного реагирования на противоправное поведение. Эта мера воспитательного воздействия направлена на то, чтобы лицо, совершившее правонарушение, осознало противоправность своего поведения и в дальнейшем не допускало подобного.

В КоАП РФ предусмотрены и иные основания освобождения от административной ответственности. Так, в соответствии со ст. 2.5 в отношении военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, происходит замена административной ответственности на дисциплинарную. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими прохождение службы в указанных органах. Однако за ряд составов правонарушений, предусмотренных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ (нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей природной

среды, таможенных правил, требований противопожарной безопасности и др.), ответственность для названных субъектов наступает на общих основаниях.

Статья 2.3 КоАП РФ предусматривает возможность освобождения от административной ответственности несовершеннолетних. С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. К таким мерам относятся: возложение обязанности принести публичное или в иной форме извинение, своим трудом устранить причиненный материальный ущерб, не превышающий установленного законом размера, предупреждение, выговор или строгий выговор, передача несовершеннолетнего под надзор родителей или лиц, их замещающих, или общественных воспитателей.

## **Глава 13. Административное наказание**

### **Понятие и цели административных наказаний**

Являясь мерой ответственности, административное наказание несет определенный объем правовой нагрузки, строго регламентированный КоАП РФ. В нем находит свое выражение правовая оценка неправомерного действия или бездействия, имеющего характер административного правонарушения: любое административное наказание обязательно содержит в себе какие-то ограничения или лишение прав и свобод субъекта, привлекаемого к ответственности. Эти ограничения прав составляют содержание наказания как ответной реакции государства на совершенное правонарушение.

Содержание административного наказания как меры административной ответственности определяется его целями. Согласно ст. 3.1 КоАП РФ оно применяется в целях предупреждения совершения административных правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). Данное положение впервые находит свое закрепление в законодательстве об административных правонарушениях и вытекает из положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Конституции РФ: все лица имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

Административное наказание, выражая отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, объективно причиняя моральный, физический или материальный ущерб виновному, не носит репрессивного характера и лишено такого назначения, как кара.

Все административные наказания различны по своему характеру, содержанию и правовым последствиям и установлены с учетом происходящих изменений в российской действительности.

Административные наказания характеризуются расширением их применения в судебном порядке и круга дел, подведомственных суду. Особенно ярко прослеживается такая тенденция в связи с применением только судом конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишения специального права, административного выдворения, административного приостановления деятельности, дисквалификации.

### **Виды административных наказаний**

Перечень мер административных наказаний является исчерпывающим и закрепляется в ст. 3.2—3.14 КоАП РФ. Это — предупреждение; административный штраф; конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Все административные наказания образуют систему. Относительная множественность и разнообразие административных наказаний позволяют их группировать и классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от предмета ведения в области законодательства об административных правонарушениях можно выделить административные наказания, которые могут быть установлены: а) только КоАП РФ (конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест;

административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения); б) как КоАП РФ, так и законодательством об административных правонарушениях субъектов РФ (предупреждение, административный штраф);

2) в зависимости от субъекта административного правонарушения можно выделить административные наказания, применяемые: а) в отношении физического лица (предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения); б) в отношении юридического лица (предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности);

3) в зависимости от субъектов, имеющих право назначать административные наказания, можно выделить административные наказания, назначаемые: а) только в судебном порядке (административный арест; конфискация орудия или предмета административного правонарушения; дисквалификация; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения); б) как в судебном, так во внесудебном порядке (предупреждение; штраф; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства);

4) по характеру правовых последствий административные наказания бывают: а) имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения); б) неимущественного характера (предупреждение; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности);

5) санкцией административно-правовой нормы допускается несколько вариантов сочетания наказания. В зависимости от этого критерия административные наказания классифицируются: а) на применяемые только в качестве основных административных наказаний;

б) применяемые в качестве как основных, так и дополнительных наказаний.

Основными являются такие административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим видам административных наказаний (предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, совершившему административное правонарушение, административный арест и дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы).

В качестве как основного, так и дополнительного административного наказания законодатель указывает конфискацию орудия или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Необходимость применения дополнительного наказания обусловлена характером правонарушения, личностью виновного. Оно может быть назначено только в том случае, если это наказание прямо предусмотрено в санкции применяемой нормы. Например, нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, совершенное иностранным гражданином или лицом без гражданства, влечет наложение административного штрафа в размере до 1000

руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового (ст. 18.4 КоАП РФ). В тех случаях, когда дополнительное наказание имеет альтернативный характер, назначение его является правом должностного лица, судьи. Применение дополнительного наказания должно быть продиктовано характером правонарушения, личностью правонарушителя, обстоятельствами дела. За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, обозначенных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административной ответственности. Основные наказания несочетаемы друг с другом. Недопустимо и одновременное применение двух дополнительных наказаний.

### **Характеристика административных наказаний**

Наиболее мягким административным наказанием, применяемым к лицам, виновным в совершении правонарушений, является предупреждение. Его сущность находит свое выражение в официальном порицании поведения лица, совершившего административное правонарушение. Предупреждение применяется в качестве основного наказания. Лицо, которому назначено административное наказание в виде предупреждения за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года.

Обычно предупреждение назначается физическому или юридическому лицу за совершение малозначительного административного правонарушения. Предупреждение как мера административного наказания может быть назначено в случае, если данная санкция содержится в конкретных нормах Особенной части КоАП РФ или соответствующего закона субъекта РФ об административной ответственности. В настоящее время предупреждение как мера административного наказания указывается в санкциях более 60 статей КоАП РФ.

Предупреждение выносится всегда в письменной форме, что позволяет отличать его от устного замечания, применяемого в случаях освобождения от административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение.

Процессуальной формой назначения предупреждения выступает постановление, предусмотренное КоАП РФ.

Предупреждение как вид административного наказания следует отличать от предупреждений (предписаний, представлений) уполномоченных государственных органов с указанием об устранении допущенных нарушений или их последствий. Например, в своей деятельности предписания используют антимонопольные органы. Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), образует юридический состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 19.5 КоАП РФ. Ответственность за непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного нарушения, наступает по ст. 19.6 КоАП РФ.

Административный штраф по своей сущности является денежным взысканием. Он устанавливается не только КоАП РФ, но и законами субъектов РФ об административных правонарушениях и является наиболее распространенной мерой административной ответственности — предусматривается в качестве административного наказания практически за все виды административных правонарушений. Будучи взысканием имущественного характера, административный штраф в отличие от гражданско-правового не выполняет компенсационной функции. Административный штраф может быть применен как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Минимальный размер административного штрафа не может быть менее 100 руб. Максимальный административный штраф устанавливается по общему правилу для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. руб.; для должностных лиц — 50 тыс. руб.; для юридических лиц — 1 млн. руб. Вместе с тем законодателем предусмотрены

и иные фиксированные размеры штрафа, что обусловлено характером правонарушения и степенью его общественной опасности.

Кроме того, административный штраф 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, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения есть принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административной ответственности характеризуется тем, что может назначаться как в качестве основного, так и дополнительного наказания.

Эта мера административной ответственности во всех случаях 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.

Как вытекает из содержания ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ, законодатель не считает конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения: подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику; изъятых из оборота;

находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение.

Понятие оборотоспособности в действующем гражданском законодательстве выработано применительно к объектам гражданских прав. Оборотоспособность заключается в том, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается (объекты, изъятые из оборота), определяются в порядке, установленном законом.

По смыслу ч. 3 ст. 3.7 КоАП РФ ограниченные в обороте орудия или предметы административного правонарушения также не являются конфискацией. Ограничение оборотоспособности выражается в том, что соответствующие виды объектов гражданских прав могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо их нахождение в обороте допускается по специальному разрешению (например, оружие, право пользования природными ресурсами территориальных вод, производство этилового спирта и др. — объекты ограниченно оборото- способные). Однако составы правонарушений предусматривают конфискацию ограниченных в обороте вещей, явившихся орудием совершения или предметом правонарушения. Это — нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав (ст. 7.12); нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций (ст. 8.34); уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 8.35); незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена (ст. 14.2); незаконное использование товарного знака (ст. 14.10); нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.16); незаконные производство, поставка или закупка этилового спирта (ст. 14.17); использование этилового спирта, произведенного из непищевого

сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции (ст. 14.18); и др.

Лишение специального права лица, совершившего административное правонарушение, устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом, а также за уклонение от исполнения административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

КоАП РФ предусматривает лишение специального права в виде права управления транспортными средствами и лишение права охоты. Данный вид административного наказания значительно ограничивает возможности тех правонарушителей, которые своими противоправными действиями могут нанести вред и ущерб безопасности, здоровью, жизни отдельных граждан. Особенно это касается права на управление транспортным средством. Транспортное средство является источником повышенной опасности, требует определенных навыков вождения, знания Правил дорожного движения, достижения определенного возраста, соответствующего состояния здоровья.

Лишение специального права применяется только к физическим лицам. Применение лишения специального права управления влечет за собой запрет заниматься определенной деятельностью. Например, для водителя-профессионала — запрет работать по специальности, а для водителя-любителя — запрет управлять принадлежащим ему транспортным средством. Лишение права охоты означает запрет заниматься охотой.

Лишение специального права в качестве меры административной ответственности устанавливается в санкциях Особенной части КоАП РФ только в качестве основного административного наказания.

Лишение специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Названные критерии не только характеризуют объективную сторону административного правонарушения, но и указывают на применение данного наказания в исключительных случаях. По

действующему КоАП РФ лишение специального права назначается судьей. Срок лишения специального права имеет относительно-определенный характер и назначается в пределах санкций статей Особенной части КоАП РФ. Лишение специального права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 12.8, ст. 12.26, ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно- транспортного происшествия, участником которого оно являлось.

Лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию. Административный арест как мера административной ответственности существенно отличается от других видов административного наказания, предусмотренных КоАП РФ. Его правовая сущность заключается в содержании нарушителя под стражей в предназначенных для этой цели учреждениях. К таким учреждениям относятся специальные приемники при органах внутренних дел для содержания лиц, подвергнутых административному аресту. Режим содержания является одним из средств достижения целей данного административного наказания: он обеспечивает охрану и постоянный надзор за арестованными в целях предотвращения совершения ими новых правонарушений.

Административный арест устанавливается и назначается за отдельные виды административных правонарушений, совершение которых создает в большей степени угрозу безопасности государства, общества и отдельных граждан. К таким административным правонарушениям законодатель относит: невыполнение лицом обязанностей, предусмотренных Правилами дорожного движения, в связи с дорожно-транспортным происшествием, участником которого оно являлось; оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного

происшествия, участником которого он являлся; неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника уголовно-исполнительной системы; невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом; мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; демонстрирование фашистской атрибутики или символики; нарушение требований режима чрезвычайного положения; блокирование транспортных коммуникаций; самовольное оставление места отбывания административного ареста; и др.

Назначение административного ареста допускается в исключительных случаях, когда по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, применение других предусмотренных в соответствующей статье мер административной ответственности будет признано недостаточным. Критерии для применения административного ареста даются в конкретных статьях Особенной части КоАП РФ.

Административный арест назначается судьей, не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, к лицам, не достигшим возраста 18 лет, к инвалидам I и II группы.

Срок административного ареста исчисляется сутками. Это означает, что иное исчисление сроков (часами, полусутками) не допускается. При этом срок административного задержания включается в срок административного ареста. Санкция носит относительно-определенный характер: административный арест устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах — до 30 суток. Административный арест устанавливается и применяется в качестве основного административного наказания. В отличие от ареста как уголовного наказания административный арест не влечет судимости.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Его суть заключается в принудительном и контролируемом перемещении через Государственную границу РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством России, — в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ).

Применение административного выдворения как меры ответственности направлено на предупреждение и пресечение действий иностранных граждан и лиц без гражданства, противоречащих интересам обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан РФ и других лиц.

Данное административное наказание может быть установлено только КоАП РФ в качестве как основного, так и дополнительного наказания.

Указанная мера назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — соответствующими должностными лицами.

В Особенной части КоАП РФ административное выдворение предусматривается за нарушение режима Государственной границы РФ; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации; нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы; нарушение иммиграционных правил.

Следует учитывать, что в качестве последствия несоблюдения иностранным гражданином отдельных правил пребывания или проживания в Российской Федерации действующим законодательством предусмотрена также депортация (которая является мерой пресечения, а не мерой административного наказания).

Сущность дисквалификации, установленной КоАП РФ в качестве меры административной ответственности, заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности

государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, 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, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг, либо в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо медицинскую или фармацевтическую деятельность.

Перечень лиц, к которым может быть применена дисквалификация, сформулирован в ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ и является исчерпывающим. В частности, дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъекта РФ, 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, 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; 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; к экспертам в области промышленной безопасности; медицинским и фармацевтическим работникам.

Дисквалификация может быть назначена правонарушителю в том случае, если она предусмотрена в санкциях соответствующих статей КоАП РФ. В частности, дисквалификация установлена за нарушение законодательства о труде и об охране труда; фиктивное или преднамеренное банкротство; неправомерные действия при банкротстве; совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий; нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц; невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль); нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет и может быть назначена только в судебном порядке в качестве основного наказания. Суд, применяя административное наказание в виде дисквалификации, руководствуется тем, что характер правонарушения, личность виновного, обстоятельства дела не позволяют сохранить за нарушителем право занимать определенные должности или заниматься определенным видом предпринимательской деятельностью.

Административное приостановление деятельности. Суть административного приостановления деятельности 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 (ст. 3.12 КоАП РФ).

Применение административного приостановления деятельности имеет исключительный характер: оно назначается только в том случае, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижения цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления 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.

Максимальный срок, на который может быть назначено административное приостановление деятельности, не может превышать 90 суток.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусматривающих в качестве меры ответственности административное приостановление деятельности, является по общему правилу прерогативой судебной власти.

Административное приостановление деятельности следует отличать от временного запрета деятельности, предусмотренного КоАП РФ (ст. 27.16) в качестве меры процессуального обеспечения.

Обязательные работы как мера ответственности за совершенное административное правонарушение введена в КоАП РФ в 2012 г.

Юридическое содержание этой меры заключается в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ (ст. 3.13 КоАП РФ).

Обязательные работы могут быть назначены, например, за управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством; за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания,

митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; за уклонение от исполнения административного наказания; за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных мероприятий.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II группы, 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. Обязательные работы назначаются судьей и устанавливаются на срок от 20 до 200 часов. Отбываются обязательные работы не более четырех часов в день.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Суть данного административного наказания заключается во временном запрете гражданину посещать такие места в дни проведения официальных спортивных соревнований. Он устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ст. 3.14 КоАП РФ).

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей. Он устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

### **Назначение административных наказаний**

Общие правила назначения административных наказаний представляют собой основополагающие начала (принципы), которыми должны руководствоваться суды (судьи), уполномоченные органы и их должностные лица при назначении административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение.

Основопологающим правилом является законность применения мер административной ответственности. Это означает, что административное наказание налагается только в пределах, установленных законом. Пределы для каждого административного наказания определяются путем указания их в санкции нормы, устанавливающей конкретный вид и размер наказания.

КоАП РФ предусмотрел возможность освобождения от наказания. Согласно ст. 2.9 такая ситуация возникает при малозначительности совершенного административного правонарушения, а также при наличии иных обстоятельств, связанных с совершением административного правонарушения. Например, возможность освобождения от административной ответственности, предусмотренная ст. 6.8 «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов», 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ» КоАП РФ, обусловлена поведением лица после совершения административного правонарушения, а именно добровольной сдачей приобретенных наркотических веществ, добровольным обращением в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением наркотических или психотропных веществ без назначения врача.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено. При назначении административного наказания следует учитывать положение законодателя, касающееся особенностей назначения административного штрафа, когда его размер должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ. Данное правило применяется в случае выявления административного правонарушения в области дорожного движения и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, т.е. тогда, когда протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об

административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

При назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, суд может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 28 мая 2014 г. № 484 «Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судом при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача».

Принципиально важным является общее правило, согласно которому никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

При назначении административного наказания физическому лицу учитывается характер совершенного им административного правонарушения. При решении данного вопроса имеют значение способ и мотивы совершения правонарушения, формы вины, социальная значимость охраняемых общественных отношений. Степень общественной опасности определяется обстоятельствами, связанными с признаками данного правонарушения, которые в каждом конкретном случае могут быть выражены по-разному. На степень общественной опасности оказывают влияние, например, квалифицирующие признаки административного правонарушения, что

имеет большое значение при назначении наказания в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ. К таким признакам относятся повторность, длительность, злостность и др.

Наказание назначается конкретному лицу. Индивидуализация административного наказания зависит от многих факторов. При назначении административного наказания учитывается личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Перечень обстоятельств, служащих основанием для смягчения ответственности за административное правонарушение, определяется ст. 4.2 КоАП РФ. К ним относятся: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; добровольное сообщение лица о совершенном административном правонарушении; предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение административного правонарушения несовершеннолетним, беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Под раскаянием лица, совершившего административное правонарушение, понимается осознание им вины, искреннее сожаление о совершенном противоправном деянии и твердое намерение в будущем соблюдать установленные правила поведения. Признание своей вины обязательно должно подтверждаться конкретными действиями, например сопровождаться дачей показаний, передачей информации, которая неизвестна судье, должностным лицам, осуществляющим производство по делу. Таким образом, данное смягчающее обстоятельство тесно взаимосвязано с субъективной стороной административного правонарушения.

Под предотвращением лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий понимаются действия (как во время совершения административного правонарушения, так и после его совершения), которые

непосредственно направлены на уменьшение вреда и ущерба. Формой предотвращения являются добровольное возмещение причиненного имущественного ущерба или устранение причиненного вреда, например возврат похищенного, необходимый ремонт поврежденного имущества, оказание медицинской помощи лицу, пострадавшему в результате совершения нарушений Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства.

Состояние сильного душевного волнения (аффекта) либо стечение тяжелых личных или семейных обстоятельств в качестве факторов, смягчающих административную ответственность, впервые предусмотрено КоАП РФ.

Основаниями для признания смягчающим такого обстоятельства, как совершение административного правонарушения в силу стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств, могут признаваться, например, заболевание самого виновного, а также его близких, тяжелое материальное положение правонарушителя.

Несовершеннолетие виновного указано как одно из обстоятельств, смягчающих административное наказание. При рассмотрении комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав дела об административном правонарушении она должна выбрать меру воздействия принудительно-воспитательного характера для несовершеннолетнего с учетом его возраста, устойчивости психики и других факторов. Например, возложение обязанности загладить причиненный вред применяется в случае, если несовершеннолетний имеет заработок. В большинстве случаев выбор меры воспитательного характера определяется условиями жизни несовершеннолетнего и личным восприятием назначенной ему меры принудительного воздействия.

Наличие у женщины малолетнего ребенка также требует соответствующей оценки в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность. Данное обстоятельство не может быть признано смягчающим, если виновная лишена родительских прав, длительное время не проживает с семьей, не занимается воспитанием детей, не оказывает им материальной поддержки, жестоко относится к ним.

Перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, не является закрытым. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ.

КоАП РФ предусмотрены и обстоятельства, при которых возможно усиление административной ответственности. Таковыми признаются: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию, а срок давности (один год) не истек; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение административного правонарушения группой лиц; совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его, следует рассматривать как нежелание правонарушителя отказаться от противоправного поведения, как игнорирование правомерных требований уполномоченных на то лиц о прекращении совершаемого правонарушения. Это условие следует отличать от неисполнения законных требований, образующих самостоятельный состав административного правонарушения и предусмотренных Особенной частью КоАП РФ. Например, невыполнение законного требования сотрудника полиции об остановке транспортного средства; неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ; законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы; законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение в срок законного предписания

(постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), и др.

Повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию, свидетельствует об устойчивой противоправной установке нарушителя. Например, мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты лицом, ранее наказанным за данное нарушение; обман потребителей; обмеривание, обвешивание, обсчет потребителя лицом, ранее наказанным за аналогичные правонарушения; перемещение товаров и (или) транспортных средств через границы зоны таможенного контроля или в ее пределах либо осуществление производственной или иной коммерческой деятельности без разрешения таможенного органа лицом, ранее наказанным именно за нарушение режима зоны таможенного контроля.

Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения предполагает наличие со стороны правонарушителя однородных неоднократных действий, направленных на достижение противоправного результата. Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения усиливает административную ответственность независимо от того, в какой форме оно осуществлялось: обман, уговоры, использование зависимого положения и др. При этом следует учитывать, что в КоАП РФ содержатся некоторые юридические составы, где вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения рассматривается в качестве квалифицирующего признака. Таковым является вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ.

Под совершением правонарушения группой лиц понимается объединение усилий для совершения одного и того же правонарушения. Очевидно, что усиление ответственности должно рассматриваться индивидуально в зависимости от степени участия каждого лица в совершении административного правонарушения.

Совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или в других чрезвычайных ситуациях характеризуется такими обстоятельствами, как

стихийные бедствия; попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти; вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты; блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных формирований; межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф 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. Как правило, при указанных обстоятельствах люди часто оставляют без присмотра дома, имущество. Правонарушитель знает об этом и использует эту беду, беспомощность людей, растерянность, панику, страх в своих противоправных интересах. Совершение административного правонарушения в условиях чрезвычайных ситуаций свидетельствует о негативной социальной установке нарушителя.

Совершение административного правонарушения в условиях чрезвычайных ситуаций представляет собой повышенную общественную опасность. Поэтому в КоАП РФ предусмотрены и самостоятельные административные правонарушения, в которых указанные условия являются квалифицирующими признаками (нарушение требований режима чрезвычайного положения; невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

Известно, что большинство правонарушений совершается лицами в нетрезвом состоянии. Совершение правонарушения в состоянии опьянения признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность. Под состоянием

опьянения следует понимать наличие в организме алкоголя или наркотических средств. Для некоторых видов административных правонарушений состояние опьянения является квалифицирующим признаком (управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения; управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения; передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения).

Эти обстоятельства не могут учитываться как отягчающие в случае, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

При назначении административного наказания юридическому лицу также учитывается характер совершенного им административного правонарушения. Особо выделяются факторы, сказывающиеся на условиях жизнедеятельности юридического лица в будущем: имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие (добровольное возмещение причиненного ущерба, устранение причиненного вреда) и отягчающие (повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек один год) обстоятельства.

В правоприменительной практике часто имеют место случаи, когда субъект административного правонарушения различными самостоятельными действиями (бездействием) совершает два или более административных правонарушения. В теории такое правовое явление называется совокупностью правонарушений.

Правила назначения административного наказания по совокупности правонарушений установлены ст. 4.4 КоАП РФ. По общему правилу при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. Исключение составляют дела о совершенных правонарушениях по совокупности, рассматриваемые одновременно одним и тем же органом (должностным лицом), судьей. В этом случае административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей

назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

При назначении административных наказаний по совокупности следует отличать совокупность правонарушений от правонарушений, совершенных повторно (неоднократно). Повторность (неоднократность) в качестве квалифицирующего признака закрепляется в диспозиции конкретных юридических составов Особенной части КоАП РФ. Повторность (неоднократность) характеризуется совершением двух и более однородных административных правонарушений, за которые лицо ранее привлекалось к административной ответственности, но при этом срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не истек. Как видно, повторным (неоднократным) административным правонарушениям присуща однородность. Однородность означает, что вновь совершенное правонарушение и прежнее правонарушение предусмотрены одной и той же статьей или частью статьи, а следовательно, им присущи: одинаковые или сходные непосредственные объекты административного правонарушения, мотивы и условия их совершения. Если за ранее совершенное административное правонарушение лицо было освобождено от административной ответственности, вновь совершенное однородное правонарушение нельзя признавать повторным.

Лицо может быть подвергнуто административному наказанию только при условии соблюдения сроков давности для его назначения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Давностные сроки привлечения к административной ответственности зависят от вида и характера административного правонарушения, а также поставлены в зависимость от вида административного наказания.

Так, по общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения.

При этом постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено:

по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения за нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле; о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе; об исключительной экономической зоне Российской Федерации; патентного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования; законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования; законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; об охране здоровья граждан; в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; за административные правонарушения против порядка управления (в части непредставления или несвоевременного представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа) и другие нарушения, перечень которых прямо указан в ст. 4.5 КоАП РФ;

по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле; за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правонарушения; за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.64—5.68 КоАП РФ);

по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27 КоАП РФ) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

При длящемся административном правонарушении указанные выше сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении — одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длящемся административном правонарушении — со дня его обнаружения).

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.18 КоАП РФ, в части использования запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода начинает исчисляться со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.9, 14.31—14.33 КоАП РФ, начинает исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии

антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинается со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

К числу основополагающих правил назначения административного наказания примыкают правила о возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением. Рассмотрение вопроса о возмещении причиненного вреда является правом судьи: судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Разрешая данный вопрос, судья обязан установить причинную связь между административным правонарушением и имущественным ущербом, вину лица в его нанесении, размеры ущерба, кому он нанесен и т.д. Если же возник спор о возмещении имущественного вреда, то он разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства. Статьей 4.7 КоАП РФ предусматривается право граждан, юридических лиц на возмещение ущерба и со стороны государства, что отвечает гарантиям судебной защиты имущественных прав собственника, предусмотренных Конституцией РФ: каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Примером могут служить действия должностных лиц органов исполнительной

власти субъектов РФ или должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, т.е. недопущение на местные рынки товаров из других регионов России либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы России. У потерпевшей стороны есть возможность требовать возмещения причиненного имущественного вреда. Объем возмещения причиненного ущерба государственными органами и органами местного самоуправления определяется нормами, содержащимися в ГК РФ, а также в отдельных законах. Как правило, в них предусмотрено, что обязанность возмещения причиненного вреда возлагается на органы, должностными лицами которых причинен вред, и что вред возмещается в полном объеме.

Споры о возмещении морального вреда (ст. 151 ГК РФ), причиненного административным правонарушением, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. При этом суд вправе рассмотреть самостоятельно предъявленный иск о компенсации причиненных истцу нравственных или физических страданий, поскольку в силу действующего законодательства возмещение морального вреда не находится в прямой зависимости от наличия имущественного ущерба и может применяться как наряду с возмещением имущественного вреда, так и самостоятельно.

### **Эффективность административных наказаний**

Административные наказания оказывают значительное влияние на состояние правопорядка в стране, способствуют предупреждению различного рода правонарушений. Вместе с тем для более успешной борьбы с правонарушениями необходимо знать, насколько результативны эти наказания, как они воздействуют на сознание и поведение людей, ибо без достоверных данных об эффективности административных наказаний невозможно оптимизировать практику их применения, совершенствовать законодательство об административной ответственности.

Определение эффективности административных наказаний предполагает рассмотрение: 1) понятия; 2) условий; 3) факторов эффективности названных средств охраны правопорядка.

Понятие эффективности административных наказаний включает в себя два элемента: 1) фактически достигнутый (реальный) результат применения административных наказаний и 2) цель, для достижения которой были приняты соответствующие правовые санкции. Следовательно, эффективность (Э) административных наказаний в сфере охраны правопорядка выражается соотношением двух величин — результата (Р) применения административных наказаний и целей (Ц) их законодательного установления, т.е.

$$\text{Э} = \frac{\text{Р}}{\text{Ц}}$$

Определив элементы этого соотношения, можно выявить степень (коэффициент, уровень) эффективности административных наказаний.

Теоретически можно определить следующие цели рассматриваемых наказаний: воспитание нарушителя (ст. 3.1 КоАП исключает воспитание из целей административного наказания, с чем вряд ли можно согласиться), частное и общее предупреждение правонарушений.

Применение административного наказания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Однако правоограничения, составляющие содержание санкции, не являются целью административного наказания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушных граждан. Постановка воспитательной цели административных наказаний свидетельствует о гуманизме демократического государства, которое в борьбе с правонарушениями исходит прежде всего из задачи нравственного воспитания личности.

Цель частного предупреждения ставится только в отношении лиц, подвергнутых административным наказаниям за совершение административных правонарушений. Каковы пути достижения названной цели? Применение административных санкций влечет неблагоприятные для правонарушителя последствия, которые он обязан

претерпеть. И боязнь быть вновь подвергнутым наказанию удерживает его от повторного совершения правонарушения. Это чувство усиливается тем обстоятельством, что повторное совершение аналогичного правонарушения может повлечь за собой более суровую административную санкцию.

Помимо устрашения административные санкции содержат в себе разнообразные формы лишения фактической возможности совершить новое правонарушение. Так, конфискация у браконьера орудий лова, плавательных средств лишает его фактической возможности продолжать незаконный лов рыбы; режим содержания административно арестованных (изоляция от общества, охрана и т.п.) имеет одну из целей — не допустить совершения правонарушений со стороны арестованных.

Цель частного предупреждения наказаний — это предупреждение административных правонарушений. Однако превентивная роль административных санкций гораздо шире. Многие административные правонарушения нередко «перерастают» в преступления, и борьба с ними посредством административного наказания является одновременно и борьбой с преступлениями. Поэтому правильнее при определении предупредительной цели административных наказаний говорить о предупреждении правонарушений, имея в виду как административные правонарушения, так и преступления.

Если частное предупреждение заключается в предотвращении правонарушений со стороны лиц, уже подвергнутых административным наказаниям, то общая превенция состоит в предупреждении правонарушений иных лиц.

Цель общего предупреждения обеспечивается прежде всего информацией о самом законе, предусматривающем возможность применения наказания за совершение административного правонарушения. Санкции правовых норм, боязнь быть подвергнутым административному наказанию удерживают от совершения правонарушения неустойчивых лиц. Важным средством достижения общепревентивной цели является применение административных наказаний к правонарушителям, их реальное исполнение.

Определив цели административных наказаний, необходимо выяснить результат их действия, который выражается в конкретных количественных показателях. Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (степень) эффективности рассматриваемых санкций. Выбор показателей зависит от того, эффективность какой цели — воспитательной, частнопревентивной или общепревентивной, какого наказания — штрафа, административного ареста или конфискации и за какой конкретный вид проступка — противоправные проявления пьянства, мелкое хулиганство, нарушение правил охоты и т.д. — подвергается исследованию. Вместе с тем эти показатели должны быть объективными, достоверными, способными количественно отражать поведение людей. Такие показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, и получить данные о коэффициенте их эффективности, т.е. о числовом выражении степени достижения целей рассматриваемых санкций.

Так, для определения эффективности частнопревентивного воздействия административных наказаний можно использовать показатели, характеризующие: во-первых, рецидив административных правонарушений; во-вторых, совершение преступлений лицами, подвергнутыми административным санкциям; в-третьих, совершение проступков и преступлений в период отбывания длящегося административного наказания (например, административного ареста, лишения водительских прав).

Полученные путем использования названных показателей числовые значения коэффициента эффективности административных наказаний будут различными. В тех случаях, когда из исследуемой группы лиц, к которым применено административное наказание, никто не совершил нового правонарушения (проступка — по первому показателю, преступления — по второму), коэффициент эффективности равен единице. Чем больше рецидивов, тем меньше оказывается коэффициент эффективности административной санкции (так, если из 100 человек,

подвергшихся административным наказаниям, 10 вновь совершили правонарушения, то коэффициент эффективности составляет 0,9).

Важное значение для эффективности административных наказаний имеет соблюдение определенных условий их результативности. Нередко причины недостаточной действенности административных санкций, как показывает практика их применения, кроются именно в несоблюдении тех или иных условий.

Конкретные условия эффективности административных наказаний можно разделить на группы: во-первых, условия эффективности, связанные с действующим законодательством, и, во-вторых, условия эффективности, связанные с применением административных санкций.

К первой группе относятся два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего административную ответственность; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах и санкциях, установленных за их нарушение.

Вторая группа включает следующие условия эффективности административных наказаний: 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательное воздействие на нарушителя процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о применении административного наказания; 3) реальность исполнения санкций; 4) стабильность административной практики; 5) законность и справедливость примененных санкций; 6) сочетание административного наказания с иными методами воздействия; 7) информированность субъектов права о применении административных санкций; 8) авторитет правоприменительного органа.

Результат воздействия административных санкций зависит от непосредственного влияния на сознание и поведение людей многочисленных и разнообразных факторов, которые можно объединить в несколько групп.

Группа факторов правовой нормы с санкцией за административные правонарушения включает отсутствие (наличие) пробелов в праве, определенность (неопределенность, недостаточную определенность) признаков состава правонарушения, полноту

(неполноту, недостаточную полноту) регулирования охраняемых общественных отношений. К ним необходимо отнести силу или слабость санкции, поскольку, например, «копеечные» штрафы не являются эффективными.

Следующую группу факторов можно назвать факторами правоприменителя. Закон ограничивает круг лиц, наделенных правом применять административные наказания. К этому кругу относятся лишь судьи, органы и должностные лица, уполномоченные законом выносить постановления о привлечении правонарушителей к административной ответственности.

Однако реализация санкции подготавливается деятельностью многих других лиц, хотя и не относящихся к числу правоприменителей в собственном смысле слова, но обеспечивающих применение наказания. Для того, например, чтобы подвергнуть работника торговли, нарушившего установленные законом правила продажи спиртных напитков, соответствующим мерам административного наказания, необходимо выполнить ряд предварительных операций: установить сам факт правонарушения и все относящиеся к нему обстоятельства, выявить нарушителя и зафиксировать его данные, при необходимости задержать его и доставить в полицию, собрать информацию о его предыдущем поведении, подготовить необходимые процессуальные документы и т.п.

К факторам правоприменителя относится также нормативная урегулированность задач, функций, обязанностей, прав должностных лиц, применяющих административные наказания, организация учета административных правонарушений, знание материальных и процессуальных норм и др.

К группе факторов правонарушителя могут быть отнесены: возраст, профессия, образование, семейное положение, жилищные условия, размер заработной платы, общественная активность, трудовая дисциплина, знание правовой нормы, отношение к ее содержанию (установка), нравственные качества, общая культура и др.

К факторам применения наказания относятся обстоятельства, характеризующие выбор нормы права, соответствующей данному правонарушению, фактическое исполнение (неисполнение, ненадлежащее исполнение) назначенного

административного наказания, проведение (непроведение) предусмотренных законом профилактических мероприятий и др.

Выявление факторов эффективности административных санкций не является самоцелью. Важно не только обнаружить эти обстоятельства, но и попытаться отыскать возможности их практического использования. Их обнаружение необходимо для совершенствования правового регулирования общественных отношений в области борьбы с административными правонарушениями и поиска более эффективного механизма применения и исполнения административных наказаний.

**Глава 14. Судьи, органы, должностные лица,  
уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях  
Виды органов, уполномоченных рассматривать  
дела об административных правонарушениях**

Для обеспечения законности при применении мер административной ответственности большое значение имеет наличие системы органов, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания.

Разнообразие и распространенность административных правонарушений обусловили множественность таких органов, не однородных по своему характеру и организационно не подчиненных между собой. Существуют органы, которые специально созданы для разрешения дел об административных правонарушениях. К их числу относятся, например, создаваемые субъектами РФ административные комиссии при муниципальных образованиях. Есть органы, которые выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций. Это мировые судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также контрольно-надзорные органы исполнительной власти. Поэтому в настоящее время можно говорить не о системе органов административной юрисдикции, наделенных полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а об их определенной совокупности, представленной в виде законодательно установленных перечней.

В соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных непосредственно Кодексом, могут быть рассмотрены:

- 1) судьями (мировыми судьями);
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;

4) органами исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий Федерации на осуществление государственного контроля и надзора.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

1) мировыми судьями;

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Федерации;

4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Федерации.

Несмотря на то, что в перечнях органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, первыми названы судьи (мировые судьи), на сегодняшний день самое большое количество дел об административных правонарушениях рассматривается все же органами исполнительной власти. В разд. III КоАП РФ («Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях») перечень органов исполнительной власти с юрисдикционными полномочиями превышает 70 позиций. В основном это органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции.

Федеральные органы исполнительной власти реализуют предоставленные им полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях через свои структурные подразделения, территориальные органы и их структурные подразделения, а также через уполномоченные на то государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти.

В качестве примеров учреждений и территориальных федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют юрисдикционные полномочия,

можно назвать, например, учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 23.4 КоАП РФ), территориальные управления (отделы) внутренних дел (ст. 23.3).

От имени федеральных органов исполнительной власти, которые наделены правом осуществлять юрисдикцию по делам об административных правонарушениях, эти дела рассматривают единолично уполномоченные на то должностные лица этих органов. На федеральном уровне к таким лицам отнесены:

- 1) руководители федеральных органов исполнительной власти, их заместители;
- 2) руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, их заместители;
- 3) руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их заместители;
- 4) руководители структурных подразделений федеральных территориальных органов исполнительной власти, их заместители;
- 5) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

К числу руководителей федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов, относятся, например, руководители и заместители руководителей федеральных служб: антимонопольной (ст. 23.48), таможенной (ст. 23.8), налоговой (ст. 23.5), по труду и занятости (ст. 23.12), по надзору в сфере природопользования (ст. 23.20), по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ст. 23.49).

К числу руководителей государственных учреждений, которым предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, могут быть отнесены, в частности, начальники исправительных учреждений, находящиеся в системе Министерства юстиции РФ, начальники таможен, находящиеся в системе Таможенной службы РФ.

К иным должностным лицам, осуществляющим надзорные и контрольные функции, относятся, например, государственные санитарные врачи, военные комиссары, капитаны судов, многочисленные государственные инспекторы: безопасности дорожного движения, труда, по пожарному надзору, по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков и др.

Непосредственный перечень должностных лиц, уполномоченных рассматривать конкретные дела об административных правонарушениях от имени федеральных органов исполнительной власти, установлен соответствующими статьями гл. 23 КоАП РФ.

Вопрос о перечне должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, решается законодателем субъекта Федерации самостоятельно.

Система органов исполнительной власти сама по себе в высшей степени динамична и изменчива. Поэтому КоАП РФ закрепляет принцип решения вопроса о том, какой орган должен будет рассматривать дела об административных правонарушениях при упразднении, реорганизации или переименовании органов с юрисдикционными полномочиями. В Кодексе нашли отражение три возможные ситуации:

1) в случае упразднения указанных в гл. 23 Кодекса или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в Кодекс или закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи;

2) в случае преобразования, иной реорганизации либо переподчинения указанных в гл. 23 Кодекса или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения изменения в Кодекс или закон субъекта РФ соответствующих изменений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают орган, учреждение, их структурные подразделения или территориальные органы, которым переданы указанные функции;

3) в случае изменения наименований указанных в гл. 23 Кодекса или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица этого органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов они продолжают осуществлять полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, до внесения в Кодекс или в закон субъекта РФ соответствующих изменений.

Норма подобного содержания, закрепленная в КоАП РФ (ст. 22.3), способствует обеспечению бесперебойной реализации Особенной части Кодекса в моменты организационных перестроек.

### **Подведомственность дел об административных правонарушениях**

В гл. 22 и 23 КоАП РФ определен не только перечень органов, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях, но и категории самих дел, подведомственных каждому органу, включенному в этот перечень. Четкое распределение полномочий между субъектами административной юрисдикции имеет важное значение для обеспечения всестороннего и объективного выяснения всех обстоятельств дела и разрешения его в точном соответствии с законом.

Как уже отмечалось, первыми в перечне органов в гл. 23 КоАП РФ названы судьи (мировые судьи), полномочия которых в разрешении дел об административных правонарушениях в последние годы существенно расширились. Это расширение шло по нескольким направлениям.

Во-первых, значительно увеличился перечень категорий дел, которые в соответствии с КоАП РФ могут рассматриваться по первой инстанции только судьями.

Прерогативой суда являются сложные дела о наиболее серьезных правонарушениях, где особенно необходимы компетентность и профессионализм в вопросах права, гарантии от возможного проявления ведомственности при вынесении решения. Суд же при рассмотрении материалов независим, подчиняется только закону.

Исключительной компетенцией суда является, например, рассмотрение дел об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан (ст. 5.1—5.25 КоАП РФ); институты государственной власти (ст. 17.1—17.16); общественную безопасность (ст. 17.13, 20.2, 20.3 КоАП РФ).

Во-вторых, восемь из десяти административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ, могут быть назначены только в судебном порядке. К числу таких административных наказаний отнесены те, применение которых создает серьезные правовые последствия для гражданина. Так, например, административный арест — это кратковременное лишение гражданина свободы, его изоляция на определенный срок от общества. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения — это лишение гражданина его имущества, что может быть сделано в соответствии с Конституцией РФ только по решению суда. Лишение специального права и дисквалификация часто могут не позволить человеку длительное время работать по специальности и, следовательно, оставить его без источника существования. Применение административных наказаний такого характера должно быть обеспечено максимумом гарантий, что в большей степени может предоставить судебный порядок разбирательства.

В-третьих, расширена так называемая альтернативная судебная подведомственность. В КоАП РФ содержится более 60 составов административных правонарушений, которые рассматриваются в судебном порядке, если орган (должностное лицо), к которому первоначально поступило дело, сочтет необходимым передать его на рассмотрение судье. Такая передача может быть обусловлена личностью нарушителя или характером правонарушения, за совершение которого, по мнению субъекта административной юрисдикции, рассматривающего дело, недостаточно наказания, которое он может назначить. Выбор более сурового наказания, предусмотренного санкцией конкретной статьи Особенной части КоАП РФ, прерогатива судьи.

В-четвертых, как уже отмечалось, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, которые были подведомственны органам исполнительной власти,

перечисленным в гл. 23 КоАП РФ, в случае упразднения этих органов до внесения соответствующих изменений и дополнений в Кодекс.

Вопрос о том, к подсудности какого именно суда относится дело, переданное в связи с упразднением органа (или должности должностного лица), уполномоченного рассматривать дело в соответствии с нормами гл. 23 Кодекса, должен решаться с учетом законодательства о судебной системе Российской Федерации, устанавливающего полномочия судов, а также с учетом разграничения подсудности, закрепленной в ст. 23.1 КоАП РФ.

В ст. 23.1 КоАП РФ речь идет о том, что дела об административных правонарушениях, подведомственных суду по первой инстанции, могут рассматриваться судьями районных судов, гарнизонных военных судов, арбитражных судов и мировыми судьями. Отсутствие моноцентризма в судебной юрисдикции требует особой четкости в определении подсудности. Соблюдение правил подсудности, обеспечивая принцип законности, служит гарантией защиты от произвольной передачи дела об административных правонарушениях от одного субъекта юрисдикции другому по усмотрению самих правоприменительных органов. Общее правило решения вопроса о подсудности дел об административных правонарушениях таково: дела, указанные в ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями, если специальными нормами самого Кодекса не установлено иное. Эти специальные нормы определяются исходя из следующих обстоятельств: 1) особенностей субъекта правонарушения; 2) наличия или отсутствия административного расследования как особой формы возбуждения дела об административном правонарушении; 3) вида применяемого административного наказания. Таким образом, подсудность дела мировым судьям определяется путем исключения из их подсудности категорий дел, отнесенных к рассмотрению судьями районных судов, гарнизонных военных судов или арбитражных судов.

Если субъектом административных правонарушений являются военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, то такие дела рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

В КоАП РФ закреплено правило о том, что если по делам об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1, проводилось административное расследование как форма возбуждения дела, то и рассмотрение самого дела входит в юрисдикцию судей районных судов. Аналогичное решение (т.е. в пользу судей районных судов) принято Кодексом и в отношении дел об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ и должности муниципальной службы.

В ситуациях, когда субъектом правонарушения по конкретным составам, перечисленным в абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, дело подлежит рассмотрению судьями арбитражных судов.

В реальной жизни встречаются различные сочетания названных критериев, положенных в основу определения подсудности, что требуется учитывать в правоприменительной практике.

К числу органов, обладающих правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, относятся также комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Общие задачи и функции этих комиссий определяются Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Федеральный закон о самих комиссиях до сих пор не принят, поэтому их правовой статус определяется Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995, и законами тех субъектов РФ, где имеются специальные законы об этих органах.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав образуются при администрациях соответствующих органов местного самоуправления.

Возложение на эти специальные коллегиальные органы функции по осуществлению административной юрисдикции (при отсутствии специальных ювенальных судов) связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны общества и государства.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются в соответствии с КоАП РФ (ст. 23.2) основным органом, рассматривающим все дела об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет.

К компетенции комиссий по делам несовершеннолетних отнесено также рассмотрение дел в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей по содержанию и воспитанию детей и осуществлению должного надзора за поведением несовершеннолетних (ст. 5.35). В их компетенцию входит также рассмотрение дел об административной ответственности указанных лиц по ст. 6.10 (вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ); по ст. 6.23 (вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака); по ст. 20.22 (нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо употребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ).

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ), а также дела о правонарушениях, выразившихся в безбилетном проезде на транспорте (ст. 11.18), рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав только в том случае, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком правонарушении, передаст его на рассмотрение указанной комиссии.

Согласно 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 указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Органы внутренних дел (полиция). Из всех предусмотренных КоАП РФ органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, органы внутренних дел (полиция) обладают наиболее широкой юрисдикционной компетенцией. Это обусловлено тем кругом обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О полиции».

Согласно этому Закону и Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации основными задачами органов внутренних дел являются обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности, охраны общественного порядка, безопасности дорожного движения, контроля за оборотом оружия, охраны имущества организаций. Соответственно этим задачам КоАП РФ отнес к ведению органов внутренних дел (полиции) рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных более чем в 70 статьях Особенной части Кодекса.

Конкретные статьи Особенной части, предусматривающие составы административных правонарушений, которые рассматриваются органами внутренних дел (полиции), перечислены в ст. 23.3 КоАП РФ. В этой же статье названы и те должностные лица, которые от имени органов внутренних дел (полиции) могут разрешать дела указанных категорий.

При определении подведомственности следует также иметь в виду, что в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных рядом статей Особенной части Кодекса (например, ст. 11.9, 12.4, 12.8 и др.), должностные лица органов внутренних дел (полиции) наделены полномочиями передавать соответствующие дела на рассмотрение судьям (если необходимо назначить более тяжелые по своим последствиям административные наказания, например, административный арест) или комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их

прав (если целесообразно применить меры принудительно-воспитательного воздействия).

Иные органы исполнительной власти, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Кроме судей, комиссий по делам несовершеннолетних, органов внутренних дел (полиции), полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях обладают еще более 70 видов органов исполнительной власти. Каждому из этих видов органов в гл. 23 КоАП РФ посвящена специальная статья. Как уже отмечалось, в основном, это органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции.

Административные комиссии. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, могут рассматриваться административными комиссиями и иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

Подведомственность дел административным комиссиям, пределы их полномочий и порядок образования также определяются самими субъектами РФ.

На федеральном уровне создание административных комиссий КоАП РФ не предусмотрено.

## **Раздел 5. Обеспечение законности в государственном управлении**

### **Глава 15. Законность в сфере государственного управления и способы её обеспечения**

#### **Понятие законности и способы её обеспечения в деятельности органов исполнительной власти**

В соответствии с Конституцией РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции. Итак, а) соблюдение Конституции и законов и б) соответствие всех других издаваемых нормативных актов действующему законодательству составляют сущность законности.

Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт:

1) общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дана привилегия не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов РФ издан Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации». К числу таких мер относится создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — федерального регистра этих актов. Ведение федерального регистра возложено на Министерство юстиции РФ. Установлено, что высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов) должны обеспечивать направление в Министерство юстиции РФ копий нормативных правовых актов субъектов РФ в семидневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых

публикуются нормативные правовые акты субъектов РФ, для включения этих актов в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы;

2) единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории Российской Федерации;

3) недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь российские законы и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных служащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель может дать исполнителю правовой нормы определенный простор, предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права;

4) неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой — само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности, преодоления правового нигилизма;

5) при любом управленческом решении законности должна сопутствовать справедливость. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность;

б) законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют политические, экономические, организационные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти.

Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными.

Очевидно, что в правовом государстве должна быть хорошая и стабильная правовая база. За последние годы в России массив новых законодательных актов резко увеличился, однако в нормотворческом процессе все еще велик объем подзаконных актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных актов). Отсюда задача — минимизировать издание подзаконных нормативных актов, дополняющих, а нередко искажающих законы.

Главное же заключается в обеспечении исполнения законов и других нормативных актов особенно теми, кто их применяет. Большое зло в строительстве правового государства — бездеятельность и прямые нарушения законов и подзаконных актов со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти. Поэтому государство должно эффективно обеспечивать законность и дисциплину в их деятельности.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей

и распоряжений руководителей. Ясно, что меры, обеспечивающие законность, способствуют укреплению дисциплины.

В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти проводится соответствующая работа. Это: совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы называются способами обеспечения законности. Это контроль, надзор и обжалование.

Обобщенно контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров. Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого; контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять или приостанавливать решения контролируемого.

В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный, текущий и последующий. Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, а производимый самими органами исполнительной власти внутри своей системы — внутренним.

Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не

подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Различаются два вида надзора: прокурорский и административный.

Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Каждый гражданин вправе обратиться в суд в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

### **Государственный контроль и его виды**

Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля: президентский контроль; контроль органов законодательной власти; контроль органов исполнительной власти; судебный контроль.

Основные цели контроля — соблюдение органами государственной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образования какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

### **Президентский контроль**

Контрольные полномочия Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти.

Президент РФ осуществляет контрольные полномочия при формировании Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти, а кроме того, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента, назначении высшего командования Вооруженных Сил. Президент имеет возможность осуществлять повседневный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной власти, поскольку вправе председательствовать на заседаниях Правительства, руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также осуществлять иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности РФ.

Президент РФ осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения

Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента. Президент в определенных законодательством случаях вправе приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа), органов исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определены полномочия Президента РФ по обеспечению законности в случаях, когда этими органами принимаются нормативные правовые акты, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Если эти нарушения законности своевременно не устраняются, Президент в зависимости от фактических обстоятельств и в порядке, установленном названным Законом, выносит предупреждение законодательному (представительному) органу или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о его роспуске, выносит предупреждение высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Федерации или отрешает его от должности в силу утраты доверия.

Контроль в сфере исполнительной власти Президент РФ осуществляет лично и через соответствующие президентские структуры, прежде всего Администрацию Президента.

Контрольное управление как подразделение Администрации Президента РФ:

- 1) организует систематический контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов РФ, организаций и их руководителей;
- 2) при осуществлении проверки координирует деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах РФ;
- 3) по результатам проверок вносит Президенту РФ предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, а в

необходимых случаях направляет в органы прокуратуры, внутренних дел, Федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях.

Контрольному управлению поручено регулярно проверять ход исполнения поручений Президента РФ органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, вносить представления о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности.

Главные направления деятельности этого Управления — обеспечение президентского контроля за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе внешнеэкономической деятельностью; ходом экономических реформ и выполнением государственных программ; использованием государственных средств, выделенных целевым назначением. Особое внимание оно уделяет исполнению нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, имеющих социальную направленность.

Важную роль в реализации президентского контроля играют полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Полномочный представитель осуществляет свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения выполнения главой государства его конституционных полномочий. Полномочный представитель Президента РФ вправе запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных и региональных органов власти, участвовать в работе органов исполнительной власти региона и др. Посредством института полномочного представительства обеспечивается дополнительное усиление исполнительной власти, контроль в регионах за выполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ. По результатам контроля полномочный представитель готовит и представляет Президенту аналитические и иные материалы об экономических, социальных и политических процессах в соответствующем регионе и вносит ему свои предложения. Так полномочный представитель может предложить приостановить действия актов органов

исполнительной власти субъектов РФ, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам или нарушают права и свободы человека и гражданина. Полномочный представитель Президента также вносит в Контрольное управление Президента РФ, соответствующим федеральным органам исполнительной власти, главам исполнительной власти субъектов РФ представления в случае нарушения, неисполнения или ненадлежащего исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также вступивших в законную силу решений суда.

Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

### **Контроль органов законодательной власти**

Этот вид контроля регламентирован Конституцией РФ (ст. 102, 103).

Существует механизм контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента РФ Конституции и законам Российской Федерации. Так, Совет Федерации осуществляет контроль при утверждении указов Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения, а также за решением Президентом вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории страны (ст. 102 Конституции РФ).

К числу контрольных полномочий Государственной Думы в сфере исполнительной власти, указанных в ст. 103 Конституции РФ, относятся: дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства; решение вопроса о доверии Правительству; заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности в случаях, предусмотренных в ст. 93 Конституции РФ. На основании ст. 103 Конституции РФ

Председатель Центрального банка РФ и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой.

Одной из наиболее важных форм контроля за исполнительной властью является рассмотрение и утверждение парламентом России представляемого Правительством РФ бюджета Российской Федерации — основного социально-экономического закона страны — и отчета о его исполнении.

Контрольные полномочия Федерального Собрания выражаются и в том, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (п. «м» ст. 83 Конституции РФ).

Формой контроля за деятельностью органов исполнительной власти является также запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов.

Для контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ, задачи, состав и порядок деятельности которой определен Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Счетная палата РФ является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию, участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренным названным Законом о Счетной палате.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, но и на органы местного самоуправления и вообще на все организации и объединения вне зависимости от видов организационной подчиненности и форм собственности, если

они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют какие-либо официально предоставленные льготы и преимущества.

Счетная палата проводит ревизии, проверки и иные контрольные мероприятия. Проверяемые организации обязаны обеспечивать условия для этого и предоставлять все необходимые документы и информацию о расходовании бюджетных средств. В противном случае виновные могут привлекаться к тому или иному виду юридической ответственности. По результатам проверок Счетная палата направляет проверяемым организациям представления, которые должны быть рассмотрены в определенные сроки с уведомлением Счетной палаты о принятых мерах. В случае выявления признаков преступлений материалы проверки передаются в правоохранительные органы. Счетная палата уполномочена также давать предписания об устранении выявленных нарушений, предусмотрен механизм их обязательного исполнения и обжалования в судебном порядке.

Важное значение в осуществлении парламентского контроля имеют Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», определившие цели, принципы, субъекты и формы парламентского контроля.

Статьей 77 Конституции РФ установлено, что субъекты РФ сами образуют соответствующие органы государственной власти. Эти органы наделены и соответствующими контрольными полномочиями по отношению к органам исполнительной власти. Они значительны особенно в республиках, входящих в состав Российской Федерации. Конституциями республик определено, что представительные органы являются не только высшими законодательными, но и контрольными органами.

## **Контроль органов исполнительной власти**

Функции государственного контроля осуществляют Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ст. 114 Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» оно осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ. Оно в пределах своей компетенции организует исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Оно направляет в законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предложения этих органов по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ и способствует их взаимодействию. Оно разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной

власти субъектов РФ. Для этих целей создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированный контроль, например Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба. Большинство федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Так, в финансово-экономической сфере контроль осуществляют Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ и некоторые другие исполнительные органы. Жесткий контроль за целевым использованием бюджетных средств — одна из основных задач экономической политики. В связи с этим министерствам финансов, экономического развития, Банку России поручено ежеквартально докладывать Правительству РФ о ходе выполнения федерального бюджета и сконцентрировать свои усилия на финансовой стабилизации и укреплении курса рубля.

Для осуществления межотраслевых контрольных функций создаются также специализированные инспекции, специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД).

Особенностью межотраслевого контроля федеральных органов исполнительной власти является то, что он ведется за определенными сферами (вопросами) деятельности не подчиненных им органов и должностных лиц. Чаще всего такой контроль касается только одной функции или отдельной стороны деятельности

подконтрольных органов, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности объектов управления.

Сферы (вопросы) управления, на которые распространяется межотраслевой контроль, его пределы и юридические последствия определены конкретными положениями о соответствующих органах и иными нормативными актами. Например, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Должностные лица этих органов наделены широкими контрольными полномочиями. В частности, они вправе посещать организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности и подчинения, знакомиться с документами, иными материалами; проверять выполнение требований государственной экологической экспертизы и вносить предложения по ее проведению; привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности.

Отраслевой (внутриведомственный) контроль в отличие от межотраслевого проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и должностных лиц по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. Все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций — внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Еще раз отметим: отраслевой контроль — неременная часть управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать

виновных в рамках, например, дисциплинарной ответственности, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

В субъектах РФ контрольными полномочиями наделены их администрации, а также соответствующие министерства, управления и другие органы исполнительной власти. Объем их полномочий определен федеральным законодательством, конституциями, уставами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения СМИ и жалобы, акты управления.

### **Судебный контроль**

Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» определяет виды, порядок создания и упразднения судов, а также основные принципы их деятельности. Кроме ныне действующих судов в субъектах Федерации могут учреждаться специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел, конституционный (уставный) суд субъекта РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» мировые судьи рассматривают кроме гражданских и административных дел также уголовные дела, по которым наказание предусмотрено до двух лет лишения свободы.

Вместе с тем судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебная власть — неотъемлемый элемент правового государства. Будучи сильной и независимой, она является гарантом прав каждого и должна быть в состоянии защитить эти права, кто бы на них ни покушался. Но, что не менее значимо, судебная власть — это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность активно влиять на решения и действия исполнительной власти.

Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью.

Судебный контроль за исполнительной властью в стране начал формироваться в конце 1970-х гг. В современный период гражданам предоставлена возможность беспрепятственно обращаться в суд за защитой своих прав. Суду подконтрольны любые действия (решения) любых управленческих структур, должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности.

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти и порядок их осуществления определены Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя России, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны.

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти предусмотрены ст. 125 Конституции РФ. Реализуя эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации.

Федерации и ее субъектов, разрешает споры о компетенции, включая споры между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, жалобы граждан. Возможно разрешение и других дел, связанных с конституционным судебным контролем за актами органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Акты или их отдельные положения (нормы, статьи), противоречащие Конституции РФ, признаются недействующими.

Конституционный Суд, выявив конкретные нарушения Конституции и законодательства, действующего на территории России, своим представлением может обратить на это внимание органов исполнительной власти и должностных лиц. Представление должно быть рассмотрено субъектом, которому оно адресовано, но не позднее чем в месячный срок со дня его получения; Конституционный Суд РФ незамедлительно уведомляется о результате рассмотрения представления и мерах по его реализации.

Решение Конституционного Суда РФ по спору о компетенции между органами исполнительной власти является основанием для отмены или изменения нормативных актов, определяющих компетенцию этих органов.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 106 названного Закона).

Согласно Конституции РФ, Конституционный Суд РФ лишен права начинать дела по собственной инициативе.

Поводом к рассмотрению и разрешению дел в Конституционном Суде РФ является обращение (запрос, ходатайство) к нему Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания РФ, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Жалобы граждан рассматриваются в случаях

нарушения их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле.

Формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов общей юрисдикции является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел.

При рассмотрении уголовных дел, особенно о должностных преступлениях, суд исследует не только действия подсудимого как должностного лица органа исполнительной власти, но и условия, способствовавшие возникновению дела. За совершенное преступление виновный привлекается к ответственности, о чем выносится приговор. Формой же реагирования суда на выявленные недостатки в работе органа исполнительной власти, которые способствовали тем или иным нарушениям и преступлению должностного лица, может быть частное определение. В нем обращается внимание соответствующего органа исполнительной власти, должностного лица на факты нарушения закона, причины и условия, способствовавшие совершению преступления и требующие предупредительных мер. Субъект, которому адресовано частное определение, обязан в месячный срок рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах.

При рассмотрении судами общей юрисдикции гражданских дел также осуществляется контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Круг дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства, весьма широк. Это, например, дела о восстановлении на работе, о нарушении авторских прав, о неправильной записи в книге актов гражданского состояния и др. При рассмотрении этих и других дел суд кроме решения вопроса по существу изучает с позиций закона правомерность действий соответствующих органов исполнительной власти и издаваемых ими правовых актов, тем самым контролируя их деятельность. По этим и другим делам судами могут выноситься решения, определения или постановления.

По делам об административных правонарушениях (мелкое хулиганство, мелкое хищение, налоговые нарушения и др.) суд проверяет законность действий органа исполнительной власти по привлечению лица к административной ответственности и применяет предусмотренные законом административные наказания. При необходимости суд дает оценку неправомерным действиям органа исполнительной власти и устраняет допущенные нарушения (например, прекращает производство по делу о мелком хулиганстве, поступившему из органа внутренних дел).

В условиях рыночной экономики особую роль играет система арбитражных судов, позволяющих установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно произвести процесс банкротства, защитить интересы предпринимателей, акционеров.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти арбитражные суды осуществляют в специфической форме на основе Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и АПК РФ.

Арбитражный суд разрешает возникающие в процессе предпринимательской деятельности экономические споры, вытекающие из административных правоотношений.

Содержанием контроля, осуществляемого арбитражными судами, является проверка при разрешении перечисленных дел соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению выявленных нарушений. Суд принимает решение на основании действующего законодательства после всестороннего изучения всех доказательств по делу. Если в результате разрешения спора будут выявлены нарушения закона и иных нормативных правовых актов со стороны органа исполнительной власти и их должностных лиц, арбитражный суд вправе вынести частное определение в адрес соответствующих органов, должностных лиц.

Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями,

должностными лицами и гражданами на всей территории страны. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим судом. Немедленному исполнению подлежат решения о незаконности актов государственных органов. С 1997 г. начал активно действовать институт судебных приставов.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, рассматривая ежегодно миллионы гражданских, уголовных и административных дел, в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти.

### **Прокурорский надзор**

Прокуратура РФ — это единая федеральная централизованная система государственных органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это основная функция Прокуратуры РФ. Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сущность прокурорского надзора состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов государственными и общественными образованиями.

Предмет прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в рамках общего надзора определен Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Это, во-первых, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; во-вторых, соответствие законам

издаваемых ими правовых актов; в-третьих, соблюдение прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений; в-четвертых, исполнение законов судебными приставами, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Следовательно, общий прокурорский надзор распространяется на действия и акты перечисленных органов и должностных лиц и выражается в установлении соответствия актов и действий поднадзорных органов и должностных лиц законам. Перечень этих органов и должностных лиц является исчерпывающим и не подлежит расширению. Надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам Российской Федерации Генеральный прокурор страны информирует об этом Президента РФ. Цель такой информации — обеспечить условия для принятия мер по приведению данного акта в соответствие с законом.

Осуществляя надзор за исполнением законов и за соответствием законам тех правовых актов, которые издаются органами исполнительной власти, органы прокуратуры не подменяют их и не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность, так как не вправе судить о ее целесообразности, отменять или изменять акты управления. Прокурор не имеет права приказывать поднадзорным субъектам, т.е. он не обладает так называемой административной властью.

Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. Основное внимание органы прокуратуры сосредоточивают на осуществлении действенного надзора за тем, как руководители министерств и других органов управления, должностные лица выполняют свои обязанности по соблюдению законов, своевременно выявляя и пресекая их нарушения.

Формы и методы проведения проверок могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся у прокурора информации. Проверки могут

заранее планироваться, но в основном — это проверки текущего характера. Все большую актуальность приобретает надзор за соблюдением законодательства в социальной сфере, о собственности, приватизации, предпринимательстве, земельной реформе, охране окружающей среды, занятости населения, а в последнее время — о коррупции, неплатежах и налоговых правонарушениях.

Несоответствием закону актов исполнительных органов и должностных лиц считаются: отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих подзаконных актов; издание подзаконного акта во исполнение отмененного либо утратившего силу закона; произвольное толкование или умышленное искажение положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему подзаконного акта; несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания нормативных актов.

Особенностью надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является то, что надзор осуществляется за деятельностью по этому вопросу не только федеральных министерств и ведомств, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, военного управления, контроля, за их должностными лицами, но также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок их защиты; принимает меры по предупреждению и пресечению таких нарушений, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Законом обусловлены формы реагирования прокурора на нарушения законности.

Протест прокурора — это его реагирование на противоречащий закону правовой акт исполнительного органа или должностного лица. Протест приносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, либо в вышестоящий орган исполнительной власти (вышестоящему должностному лицу). В протесте прокурор вправе требовать отмены акта либо приведения его в соответствие

с законом. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения прокурору сообщается незамедлительно в письменной форме. Если протест рассматривается коллегиальным органом, о дне его заседания сообщается прокурору, принесшему протест, чтобы он мог лично поддержать протест.

Представление прокурора готовится на основе материалов прокурорских проверок и преследует цель устранения нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий. Каждое представление индивидуально по своему содержанию. Оно вносится в орган или должностному лицу, правомочным устранить нарушение закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры и о результатах сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания.

Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении подлежит рассмотрению и исполнению уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленный законом срок. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным 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 установленном законом порядке.

## **Административный надзор**

Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор — разновидность надведомственного государственного контроля, другие считают, что административный надзор — это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, обособить эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Во-первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает прежде всего управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора.

Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность

подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти — привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор имеет три разновидности:

- а) осуществляемый в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении у органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например правил пожарной безопасности;
- б) распространяемый на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например, надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия; за должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;
- в) персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

В-четвертых, административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Федеральная таможенная служба), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно-

эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним прежде всего относятся некоторые министерства и службы (например, Министерство финансов, Министерство образования и науки, Федеральная служба безопасности).

В-пятых, административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний Правил дорожного движения водителей, Правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью.

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный — анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий — включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный — состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

В-шестых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является

непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, объявление карантина), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Суммируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различных объектов;

строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, например федеральные таможенная или налоговая службы, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, существующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель — обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

## **Обжалование действий и решений**

### **органов исполнительной власти и их должностных лиц**

Конституцией РФ установлено, что граждане вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Правоотношения, связанные с рассмотрением жалоб граждан, регулируются Конституцией РФ, международными договорами России, федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и иными федеральными законами. Этими нормативными правовыми актами предусмотрены два порядка рассмотрения жалоб граждан — административный и судебный.

Жалобой считается просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

На практике жалобы граждан чаще всего связаны с нарушением законности в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Выступая в личном качестве как частное лицо, по собственной инициативе, граждане не только защищают свои права, свободы или законные интересы либо права, свободы или законные интересы других лиц. Они также могут оценивать деятельность соответствующего органа исполнительной власти, должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности. Благодаря юридической основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти. Одновременно жалобы — важное средство укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Они являются эффективным

инструментом противодействия бюрократизму, коррупции, должностным злоупотреблениям, другим правонарушениям.

В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое количество жалоб граждан по поводу нарушений их прав.

Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций призвано анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан и организаций предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представлять необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов рассмотрения обращений граждан.

В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском Суде по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного Российской Федерации при этом Суде.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, как правило, в отсутствие жалобщика и часто сотрудниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому обоснованные жалобы нередко остаются без удовлетворения, а виновные в этом должностные лица безнаказанными.

Вот почему возникает необходимость рассмотрения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы повышаются. Однако судебному разрешению вопроса может предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом, что создает возможность быстро исправить ошибку, не доводя дело до суда, и

способствует ответственному отношению государственных служащих к административным решениям.

В суде гражданин выступает в роли не просителя, а равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценке истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко еще на стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допущенные нарушения прав гражданина.

До недавнего времени судебный порядок обжалования действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и должностных лиц регулировался Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», подразд. III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» разд. II ГПК РФ, а также разд. III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» АПК РФ.

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ. С этого момента утратили силу Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», подразд. III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» разд. II ГПК РФ.

КАС РФ устанавливает судебный порядок рассмотрения Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административных дел, в том числе об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Обязанность доказывания законности обжалуемых решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными

публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо.

Формой обращения в суд является административное исковое заявление.

Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего может быть подано лицами, которые считают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Такие административные иски могут быть поданы в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Данная категория административных дел рассматривается судом общей юрисдикции в течение одного месяца, а Верховным Судом РФ — в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд.

По результатам рассмотрения такого дела судом принимается решение либо об удовлетворении полностью или в части заявленных требований, либо об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В случае признания решения, действия (бездействия) незаконными орган, принявший оспоренное решение или совершивший оспоренное действие (бездействие), обязан устранить допущенные нарушения и восстановить права, свободы и законные интересы указанным судом способом в установленный им срок, а также сообщить об этом в течение одного месяца со дня вступления в законную силу решения в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых допущены нарушения, созданы препятствия.

## **Общественный контроль**

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и его должностных лиц.

Субъектами такого контроля являются общественные объединения граждан (политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности или от себя лично, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия. Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.

Общественные объединения, действующие согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях», наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В частности, они участвуют в формировании органов исполнительной власти и выработке их решений; представляют и защищают свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносят предложения в органы государственной власти.

Контрольные функции выполняют также общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), создаваемые гражданами на добровольной основе. Эти объединения, согласно Закону РФ «О защите прав потребителей», в частности, вправе:

участвовать в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг) и соответствующих стандартов, а также проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания;

совместно с федеральными органами исполнительной власти участвовать в осуществлении контроля за применением регулируемых цен, вносить им предложения о мерах по повышению качества и изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, и привлечения виновных к ответственности;

обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей;

обращаться в суды для защиты прав потребителей.

Контрольные полномочия в сфере исполнительной власти выполняют и некоторые другие общественные организации. Например, в Москве, Нижнем Новгороде и других крупных городах возрождаются добровольные народные дружины. Воссоздаются общественные пункты охраны порядка. Появились казачьи дружины, социально-профилактические центры, объединения собственников по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта.

Важную роль в организации и осуществлении общественного контроля призван выполнять Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данный Закон дает определение общественного контроля (ст. 4), под которым понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях

общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Закон устанавливает право гражданина на участие в общественном контроле, цели и задачи, принципы, перечень субъектов общественного контроля и их статус, формы и порядок его осуществления, ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле.

Важные контрольные полномочия в жизни нашего общества принадлежат Общественной палате РФ. В соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» она обеспечивает согласование общественно значимых интересов граждан России, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества. В этих целях Общественная палата: проводит общественную экспертизу проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

осуществляет общественный контроль за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

вырабатывает рекомендации федеральным органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в стране;

выполняет другие задачи, предусмотренные законом. Общественная палата способна активно отстаивать интересы гражданского общества, служить инструментом

диалога между властью и общественностью, оперативно реагировать на все волнующие население проблемы.

## **Часть вторая.**

### **Организация государственного управления**

#### **Раздел 6. Управление экономической сферой**

#### **Глава 16. Управление экономическим развитием**

##### **и государственным имуществом**

##### **Организационно-правовая система управления**

Управление экономической сферой предполагает разработку и реализацию различных направлений развития экономики России на основе долгосрочного планирования, выверенных стратегий развития как в социально-экономической области, так и в зоне национальной безопасности.

В настоящее время совершенствование экономики нашего государства будет ориентировано на План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р. План нацелен на обеспечение устойчивого социально-экономического развития в период неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры. В 2015—2016 гг. будут реализованы меры, направленные на структурные изменения в российской экономике, стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях и достижение сбалансированности рынка труда, снижение инфляции и смягчение последствий роста цен на социально значимые товары и услуги для семей с низким уровнем доходов, достижение положительных темпов роста и макроэкономической стабильности в среднесрочной перспективе.

В Плате подчеркивается, что наряду с реализацией оперативных мер антикризисного реагирования приоритетным направлением работы Правительства РФ будет проведение структурных реформ, направленных на диверсификацию экономики и создание условий для устойчивого экономического роста в среднесрочной перспективе.

Безусловно, эффективное развитие экономики в нашей стране нуждается не только в краткосрочном, среднесрочном, но и в долгосрочном и стратегическом планировании. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает правовые основы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Стратегическое планирование определено Законом как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3).

В целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации, достижения технологического лидерства российской экономики Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Правительству РФ предписано принять ряд мер долгосрочной государственной экономической политики, направленных на достижение таких показателей, как создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г.; увеличение объема инвестиций не менее чем до 25% внутреннего валового продукта к 2015 г. и до 27% — к 2018 г.; увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г.

31 января 2013 г. Правительством РФ были утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (14 мая 2015 г. принята новая редакция), в которых обозначены внешние и внутренние вызовы, существенно влияющие на социально-экономическое развитие страны. Совокупность существующих вызовов и условий экономического развития диктует в качестве главной цели повышение конкурентоспособности российской экономики на основе интенсивного роста производительности труда, обеспечения опережающего развития тех секторов российской экономики, которые определяют ее специализацию в мировой системе хозяйствования.

В России утверждено несколько ключевых стратегий и программ.

Одним из важнейших направлений деятельности государства является создание условий для эффективного функционирования малого и среднего бизнеса и поддержание здоровой конкуренции. В этой связи был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Кроме того, следует отметить, что содействие развитию субъектов малого и среднего предпринимательства путем снижения финансовых и административных издержек — одно из ключевых направлений деятельности Правительства РФ, о чем свидетельствует План первоочередных мероприятий.

Государство предоставляет малому предпринимательству и другие преференции. Так, в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее 15% совокупного годового объема закупок.

Законом о развитии малого и среднего предпринимательства (ст. 15) определено, что инфраструктурой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства является система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков

(исполнителей, подрядчиков) для закупок товаров, работ, услуг в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд при реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ, обеспечивающих условия для субъектов малого и среднего предпринимательства, для оказания им поддержки.

Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства включает в себя также центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды, фонды содействия кредитованию, акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, технопарки, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании и иные организации.

Наиболее перспективные инвестиционные проекты финансируются из средств бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, Правила формирования и использования которых утверждены постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134. Данные Правила устанавливают порядок предоставления бюджетных ассигнований для реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, а также этапы и процедуру их отбора, основные требования к представленной документации и проведению контроля и мониторинга хода их реализации.

Цели обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны являются важнейшими, в связи с чем в последние годы значительно больше внимания уделяется развитию оборонно-промышленного комплекса. Так, постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1255 утверждены Правила разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей, которые устанавливают порядок разработки определения его состава и взаимодействия в этих целях Военно-промышленной комиссии РФ при Президенте РФ, государственных заказчиков государственного оборонного заказа, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Стимулирует развитие предпринимательства создание особых экономических зон. Согласно ст. 2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» под особой экономической зоной понимается часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. На территории России, согласно вышеуказанному Закону, создаются особые экономические зоны четырех типов: промышленно-производственные; технико-внедренческие; туристско-рекреационные; портовые.

В области торговли основными задачами являются выработка политики и нормативное правовое регулирование потребительского рынка, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также совершенствование правил торговли и организации торгового обслуживания населения страны.

Большое значение в правовом регулировании этой сферы деятельности имеет Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

Одна из главных задач Закона — создать на розничных рынках максимально благоприятные условия для отечественных товаропроизводителей, прежде всего сельскохозяйственной продукции. Закон устанавливает, что собственник рынка — управляющая компания — не может ничего закупать и продавать. Она лишь организует нормальный процесс торговли и надлежащие условия для всех его участников, обустривает торговые места, заботится о санитарном и техническом состоянии помещений.

В экономической сфере особого внимания со стороны государства требует внешнеэкономическая деятельность. Напомним, что основные положения внешнеэкономической деятельности содержатся в Федеральном законе от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и Федеральном законе от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

Кроме того, следует назвать постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие внешнеэкономической деятельности”». В Программе под внешнеэкономической деятельностью понимается совокупность внешнеторговых, производственных, инвестиционных, валютно-финансовых, научно-технических и иных экономических отношений Российской Федерации с зарубежными странами, в которые вступают хозяйствующие субъекты — резиденты и нерезиденты. Участие государства в развитии внешнеэкономической деятельности заключается в создании благоприятных условий для ее развития на национальном (система поддержки и регулирования внешнеэкономической деятельности) и межгосударственном (в рамках сотрудничества с зарубежными странами, участия в региональных интеграционных объединениях, международных организациях и форумах) уровнях. Согласно Программе развития внешнеэкономической деятельности к приоритетам государственной политики в этой сфере относятся:

формирование (через институты, механизмы и инструменты международного экономического сотрудничества) необходимых и достаточных условий для достижения стратегических целей Российской Федерации в мировой экономике и повышения вклада внешнеэкономической сферы в решение задач инновационно ориентированной модернизации национального хозяйства;

создание конкурентоспособной (по сравнению с лучшей зарубежной практикой) и доступной для широкой массы предпринимателей национальной системы институтов и механизмов развития внешнеэкономической деятельности;

формирование системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, эффективно обеспечивающей национальные интересы и интересы российского бизнеса в процессе международного экономического сотрудничества с учетом изменившихся условий внешней среды.

Экономическое развитие предполагает развитие сферы имущественных отношений. Регулирование государственного материального резерва осуществляется Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном

материальном резерве». Законом установлены общие принципы формирования, размещения, хранения, использования, пополнения и освежения запасов государственного материального резерва, регулируются отношения в данной области. Государственный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для использования в целях и порядке, предусмотренных вышеназванным Законом: он составляет имущество казны Российской Федерации. В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (в том числе мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Управление в данной сфере имеет свою специфику, выражающуюся в том, что формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва осуществляется только на федеральном уровне, а именно Федеральным агентством по государственным резервам (Росрезервом), его территориальными органами и подведомственными организациями, которые образуют единую федеральную систему государственного резерва Российской Федерации.

При решении вопросов, связанных с оказанием государственных услуг в сфере кадастров объектов недвижимости, органы исполнительной власти руководствуются федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», ГК РФ, Порядком предоставления сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения государственного кадастра недвижимости, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 7 ноября 2012 г. № 716, Порядком ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2010 г. № 42, и другими нормативными правовыми актами.

Государство уделяет особое внимание регулированию отношений, возникающих в связи с управлением государственным имуществом, в том числе в связи с его приватизацией. Существует государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, из содержания которой следует, что государственная политика по управлению федеральным имуществом направлена на создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами государственной власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте, а также совершенствования системы государственного материального резерва, повышения ее роли в позитивных процессах, происходящих в экономике и политике Российской Федерации и направленных на укрепление экономической независимости и национальной безопасности государства.

В Программе подчеркивается, что поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных федеральных организаций — необходимые задачи для обеспечения устойчивого и планомерного процесса сокращения прямого участия государства в экономике. Такое сокращение возможно путем приватизации государственного имущества, которое осуществляется на основании Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014—2016 годы, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р.

## **Органы управления**

### **экономическим развитием и государственным имуществом**

Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России) согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, оценки регулирующего воздействия, аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации, безопасности процессов производства, саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации, создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, управления государственным материальным резервом, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных

образований, районов Крайнего Севера и Арктики, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов, а также по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ.

Кроме того, Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения энергетической эффективности; уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим взаимодействие с Комитетом по вопросам регулирования внешней торговли, образованным в рамках Таможенного союза.

Минэкономразвития России также является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; в сфере функционирования зон территориального развития; уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим взаимодействие со Всемирной торговой организацией.

Министерство ответственно за государственную политику и нормативное правовое регулирование в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет федерального бюджета, контроль и надзор в указанной сфере деятельности в отношении государственных заказчиков и организаций — исполнителей государственных контрактов, а также регулирование вопросов, касающихся 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 и наименований мест происхождения товаров.

Минэкономразвитию России подведомственны Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по аккредитации, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. Структурными подразделениями центрального аппарата Министерства являются департаменты по основным направлениям его деятельности. Министерству экономического развития РФ предоставлены полномочия вносить в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, относящиеся к установленной сфере деятельности Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства.

Министерство самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности. Это, например, такие нормативные правовые акты, которые устанавливают: перечень и порядок определения показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности; федеральные стандарты оценки, порядок ведения реестра членов саморегулируемой организации оценщиков и состав включаемых в него сведений, порядок размещения в информационных системах общего пользования информации, содержащейся в указанном реестре, порядок ее представления заинтересованным лицам, включая форму выписки из указанного реестра, методические указания о государственной кадастровой оценке; порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий; порядок выбора уполномоченным органом саморегулируемой организации арбитражных управляющих при направлении в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности Министерство имеет право: контролировать деятельность своих территориальных органов; привлекать для проработки вопросов научные и иные организации, ученых и специалистов, создавать координационные и совещательные органы, учреждать печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленных сферах деятельности.

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв) согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 373, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом. В ведении Росрезерва находятся такие организации, как федеральное государственное казенное учреждение «Главный информационно-вычислительный центр Росрезерва», федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский институт проблем хранения Росрезерва» и др.

Свою деятельность Росрезерв осуществляет непосредственно и через территориальные органы. Росрезерв в установленном законодательством России 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 РФ, 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 п. 1 Положения о Росрезерве сфере деятельности, в том числе имущества, переданного государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству; организует

формирование, размещение, хранение и обслуживание запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их ведомственную охрану; контролирует наличие материальных ценностей государственного материального резерва, их движение и состояние.

Росрезерв управляет системой государственного материального резерва; проводит экономический анализ деятельности подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, в подведомственных организациях проверяет финансово-хозяйственную деятельность и использование имущественного комплекса; обеспечивает мобилизационную подготовку Агентства, контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении организаций по мобилизационной подготовке, а также осуществляет иные полномочия, указанные в Положении о нем. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по государственной кадастровой оценке, федеральному государственному надзору в области геодезии и картографии, земельного надзора, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Положение о нем принято постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457. Свою деятельность Росреестр осуществляет непосредственно и через территориальные органы.

Служба в пределах своих полномочий осуществляет также: ведение государственных реестров кадастровых инженеров, саморегулируемых организаций оценщиков, арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих; надзор за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «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 и т.п.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства от 5 июня 2008 г. № 432, 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, 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. Росимущество реализует свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные ему организации.

Росимущество наделено следующими полномочиями в установленной сфере деятельности:

производить закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

осуществлять полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти;

реализовывать 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;

организовывать в установленном порядке продажу, в том числе выступать продавцом, приватизируемого федерального имущества, а также иного имущества, принадлежащего Российской Федерации, включая обеспечение сохранности указанного имущества и подготовку его к продаже и другие полномочия в пределах установленной компетенции.

Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) согласно постановлению Правительства РФ от 17 октября 2011 г. № 845 «О Федеральной службе по аккредитации» является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию единой национальной системы аккредитации и контролю за деятельностью аккредитованных лиц, функции национального органа Российской Федерации по аккредитации.

Федеральная служба по аккредитации имеет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

проведение аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации;

формирование и ведение: единого реестра деклараций о соответствии; единого реестра сертификатов соответствия, предоставление сведений из указанного реестра; реестра деклараций о соответствии продукции, включенной в единый перечень продукции, подлежащей декларированию соответствия; реестра выданных

сертификатов соответствия на продукцию, включенную в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, за исключением сертификатов соответствия на продукцию, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, предоставление сведений из указанного реестра; формирование и ведение национальной части Единого реестра органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) Таможенного союза; формирование и ведение национальной части Единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме, а также оперативное размещение ее на официальном сайте Службы в сети Интернет с обеспечением доступа к указанному сайту; выдачу изготовленных по единой форме бланков сертификатов соответствия; организацию работ по регистрации деклараций о соответствии в отношении продукции, включенной в Единый перечень продукции, подлежащей подтверждению соответствия в рамках Таможенного союза с выдачей единых документов.

Следует особо обратить внимание на то, что Федеральная служба по аккредитации осуществляет федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц; проведение аттестации экспертов по аккредитации; проведение признания и оценки соответствия испытательных лабораторий (центров) принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития; ведение их реестра; контроль за соблюдением ими принципов надлежащей лабораторной практики; формирование и ведение реестров аккредитованных лиц, экспертов по аккредитации, технических экспертов, экспертных организаций, предоставление сведений из указанных реестров; подтверждение компетентности аккредитованных лиц; мониторинг соблюдения методики определения размеров платы за проведение экспертизы представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений, проведение выездной экспертизы соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также максимальных размеров платы за проведение указанных экспертиз;

утверждение положения об общественном совете по аккредитации и его состава, состава комиссии по апелляциям; аттестацию экспертов, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю за деятельностью аккредитованных лиц, а также некоторые другие полномочия.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) — орган, подведомственный Министерству экономического развития РФ. В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по интеллектуальной собственности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 218, Роспатент является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения, контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также контролю и надзору в установленной сфере деятельности в отношении государственных заказчиков и организаций — исполнителей государственных контрактов, предусматривающих проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, оказанию 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.

В соответствии с п. 5 Положения о Роспатенте он осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

представляет в Министерство экономического развития РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ;

обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и готовит предложения по его совершенствованию.

Роспатент осуществляет также:

проверку в установленном порядке деятельности государственных заказчиков и организаций — исполнителей государственных контрактов, предусматривающих проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ за счет средств федерального бюджета;

аттестацию и регистрацию патентных поверенных Российской Федерации, выдачу им регистрационных свидетельств, а также контроль за выполнением ими требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

государственную регистрацию:

изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных, топологий интегральных микросхем с выдачей на них в установленном порядке патентов и свидетельств, а также их дубликатов;

договоров о распоряжении исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для электронно-вычислительных машин, базу данных, а также перехода без договора исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, наименование места происхождения товара, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для электронно-вычислительных машин, базу данных;

сделок, предусматривающих использование единой технологии за пределами Российской Федерации.

Роспатент ведет ряд реестров и перечней, а именно:

Государственный реестр изобретений РФ;

Государственный реестр полезных моделей РФ;

Государственный реестр промышленных образцов РФ;  
Государственный реестр товарных знаков и знаков обслуживания РФ;  
Перечень общеизвестных в Российской Федерации товарных знаков;  
Государственный реестр наименований мест происхождения товаров РФ;  
Реестр программ для электронно-вычислительных машин;  
Реестр баз данных;  
Реестр топологий интегральных микросхем;  
Единый реестр результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации.

## **Глава 17. Управление в сфере финансов**

### **Организационно-правовая система управления**

Под государственным управлением финансами понимается организация процесса аккумуляции и расходования денежных средств, выраженных в деньгах (валюте, валютных ценностях), а также государственное регулирование рынка ценных бумаг и иных денежных документов, удостоверяющих имущественные права их владельцев.

Государственное управление финансами обеспечивает общегосударственные интересы (например, фискальные и иных публичные потребности) и защищает законные права частных лиц — субъектов коммерческой деятельности.

К органам государственного управления в сфере финансов относятся органы исполнительной власти — Министерство финансов РФ (Минфин России), другие министерства, ведомства, а также особые публичные органы: Счетная палата РФ и Банк России. Значимость управленческой деятельности Банка России особенно возросла в связи с наделением его полномочиями регулирования, контроля и надзора в сфере финансового рынка. Все указанные органы обладают властными полномочиями, в том числе полномочиями административного принуждения.

В организационном подчинении Минфина России находятся Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство.

Федеральная таможенная служба (ФТС России), подведомственная Правительству РФ, подчиняется Минфину России в части контроля за исполнением нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Участие органов исполнительной власти в управлении финансовой деятельностью предопределено бюджетными и иными полномочиями по проведению государственной политики в сфере финансов: полномочиями субъектов бюджетного

процесса, финансового контроля, другими государственно-властными полномочиями. К негосударственным субъектам финансовой деятельности относятся исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, в частности финансовые органы муниципальных образований.

Минфин России в соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329, осуществляет функции по определению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности и в других областях, связанных с управлением публичными финансами. К ведению Минфина России отнесены полномочия по оказанию государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям за счет федерального бюджета.

Ведомства, подчиненные Минфину России, проводят камеральные и выездные проверки. Рассматриваемые федеральные службы наделены различными полномочиями в сферах квотирования и аттестации, разрешительными полномочиями.

Федеральная налоговая служба (ФНС России) — федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за государственную регистрацию субъектов предпринимательства. Положение о Федеральной налоговой службе утверждено постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506. ФНС ведет единые государственные реестры юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также осуществляет контроль и надзор в фискальной сфере.

ФНС России осуществляет властную исполнительно-распорядительную деятельность применительно к двум видам государственной регистрации — субъектов предпринимательства и гражданско-правовых договоров. Причем в указанных случаях заявитель вступает в административно-правовые отношения до надления его гражданской правоспособностью. ФНС заключает государственные контракты с коммерческой организацией, предусматривающие выполнение работ или оказание услуг для своих нужд, а также оказывает бесплатные консультационные услуги

субъектам предпринимательства и гражданам (например, письменно информирует их о налоговом законодательстве, об обязанностях налогоплательщика, разъясняет порядок заполнения форм налоговой отчетности и т.д.).

ФНС России занимается государственной регистрацией договоров коммерческой концессии. Права и обязанности субъектов предпринимательства по указанному возмездному договору возникают с момента его государственной регистрации. Таким образом, регистрационные полномочия ФНС не только подтверждают легитимность договора, но и свидетельствуют о наделении коммерческой организации (индивидуального предпринимателя) гражданской правоспособностью.

ФНС России является лицензирующим органом, к компетенции которого отнесены также и полномочия по ведению реестров лицензий.

Федеральная налоговая служба возглавляет единую централизованную систему налоговых органов, в состав которой входят территориальные органы — управления ФНС по субъектам РФ, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции ФНС межрайонного уровня.

Должностные лица налоговых органов занимаются административно-юрисдикционной деятельностью и применяют меры государственного принуждения (в том числе меры административного пресечения), установленные НК РФ и КоАП РФ, рассматривают дела об административных правонарушениях, а также применяют к нарушителям санкции в виде приостановления действия лицензии либо инициируют судебную процедуру аннулирования лицензии.

Таким образом, к ведению ФНС России отнесены полномочия в сфере налогового контроля (и обусловленные его проведением меры властного принуждения к нарушителям и лицам, подозреваемым в совершении правонарушения), а также внутрисистемные контрольные полномочия за деятельностью подчиненных ФНС налоговых органов, причем в последнем случае она вправе принимать нормативные правовые акты. К ведению ФНС отнесено установление реквизитов документов, представляемых субъектами предпринимательства или гражданами в фискальных

или иных публичных целях (например, форма заявления о постановке на учет в налоговом органе, форма справки о полученных физическими лицами доходах, формы решения руководителя налогового органа о проведении выездной налоговой проверки). Приказы ФНС, утверждающие реквизиты указанных документов, относятся к нормативным правовым актам, в соответствии с которыми должностные лица ФНС осуществляют правоприменительную деятельность.

Индивидуальные правовые акты ФНС и подчиненных ей налоговых органов связаны с контрольными полномочиями и выносятся в процессе проведения контроля (например, предписания об устранении выявленных нарушений) либо по результатам его проведения (например, протоколы об административных правонарушениях, определения о проведении административного расследования).

Федеральное казначейство (Казначейство России) согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, является федеральной службой, осуществляющей правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию и финансовому контролю. Казначейство распределяет доходы и иные поступления между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, бюджетами государственных внебюджетных фондов и местными бюджетами, устанавливает порядок кассового обслуживания, реализует иные бюджетные полномочия.

Казначейство ведет предварительный и текущий финансовый контроль операций со средствами федерального бюджета и применяет бюджетные санкции к нарушителям в виде приостановления операций по счетам, открытым в кредитных организациях. Указанные санкции вводятся независимо от привлечения нарушителей к административной ответственности, установленной КоАП РФ за нарушение бюджетного законодательства.

Рассмотрение дел о нецелевом использовании бюджетных средств, нарушении срока возврата бюджетных средств (ст. 15.14, 15.15 КоАП РФ), нарушении сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст. 15.16) отнесено к ведению Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзора).

Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77.

Различие административно-юрисдикционных полномочий Федерального казначейства и Росфиннадзора обусловлено содержанием финансового контроля этих органов. Контроль за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляется исключительно органами Росфиннадзора.

Должностные лица Росфиннадзора составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14, 15.15 КоАП РФ, применяют меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, ареста вещей, а также осуществляют иные процессуальные действия, установленные КоАП РФ. В частности, указанные должностные лица составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.4 (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей), ч. 1 ст. 19.5 (невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения органа государственного финансового контроля) об устранении нарушений законодательства) (см. соответственно ст. 23.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.14, п. 11 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Таким образом, Федеральное казначейство вправе применять только бюджетные санкции к нарушителям. Росфиннадзор наряду с этим осуществляет административно-процессуальную деятельность, установленную КоАП РФ. Бюджетные санкции применяются Федеральным казначейством и Росфиннадзором независимо от установления вины в деянии нарушителя. Во всяком случае, ст. 306.1 БК РФ, определяющая дефиницию нарушения бюджетного законодательства, не предусматривает установление признаков умышленного или неосторожного деяния в качестве обязательной предпосылки применения бюджетных санкций, предусмотренных ст. 306.2, 306.4-306.8 БК РФ.

В систему Федерального казначейства входит центральный аппарат, структурными подразделениями которого являются управления, отделы и территориальные органы. Федеральное казначейство наделено отдельными полномочиями в сфере оказания публичных услуг, в основном это консультации для граждан, юридических лиц, в том числе субъектов предпринимательства.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) в соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808, является уполномоченным органом исполнительной власти, принимающим меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Указанные меры включают государственный контроль за сделками с движимым имуществом, совершаемыми коммерческими организациями, а также осуществление такими организациями обязательных процедур внутреннего контроля за совершением указанных сделок.

Контрольные полномочия Росфинмониторинга предусматривают ограничение имущественных прав тех коммерческих организаций, в отношении которых проводится контроль. Например, Росфинмониторинг может издать постановление о приостановлении исполнения сделки, об установлении запрета применительно к кредитным организациям, запрета на заключение гражданско-правовых договоров либо одобрить их, ограничив условия определенными требованиями. Таким образом, осуществление Росфинмониторингом государственно-властных полномочий, обусловленных контрольной деятельностью, сопряжено с регламентацией обязательственных отношений коммерческой организации.

Такие запреты устанавливаются непосредственно федеральным законом либо в соответствии с ним предусматриваются косвенные ограничения, согласно которым вступление в обязательственные отношения для коммерческой организации становится экономически невыгодным. Например, Росфинмониторинг по согласованию с Министерством иностранных дел РФ, Министерством внутренних дел РФ, Федеральной службой безопасности и Службой внешней разведки

определяет перечень государств, не участвующих в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Денежные операции и иные сделки с движимым имуществом с государствами, указанными в этом перечне, влекут публичный контроль, осуществляемый на территории России Росфинмониторингом и иными органами исполнительной власти, а за ее пределами — компетентными правоохранительными органами зарубежных государств, уполномоченными на это международными договорами.

Установление соответствующих запретов и иных публичных обязанностей субъекта частного права допускается только в случаях, непосредственно предусмотренных Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Правовая регламентация нормативными актами федерального Правительства, Банка России или актами других государственных органов осуществляется в соответствии с предписаниями названного Закона.

Ограничения имущественных и иных прав подконтрольного объекта обусловлены тем, что коммерческие организации обязаны анализировать сделки, выявлять признаки, свидетельствующие об их противоправности, представлять в Росфинмониторинг по его письменному запросу документированную информацию, а также осуществлять иные обязанности, установленные в целях проведения коммерческой организацией мероприятий внутреннего контроля.

Федеральная служба по финансовому мониторингу проводит контрольные мероприятия по согласованию с правоохранительными органами, Банком России и иными государственными органами. Причем Генеральная прокуратура РФ, Министерство юстиции РФ и Министерство иностранных дел РФ обязаны предоставлять в Росфинмониторинг соответствующую документированную информацию.

В целях контроля Росфинмониторинг исследует документированную информацию, содержащую сведения, относимые к банковской, налоговой, коммерческой тайне,

тайне связи, и обязан защитить такую информацию от несанкционированного доступа. Коммерческая организация, ответственная за подготовку такой информации и ее представление в Росфинмониторинг, обязана соблюдать конфиденциальность. Несанкционированное разглашение такой информации квалифицируется по ст. 13.14 КоАП РФ.

К индивидуальным правовым актам, принимаемым Росфинмониторингом, относятся приказы, издаваемые руководителем Службы при решении проблем организационного управления, а также иные правовые акты, выносимые Росфинмониторингом в качестве органа, уполномоченного принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет административно-юрисдикционную деятельность и принимает индивидуальные правовые акты, обусловленные полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). Должностные лица Росфинмониторинга составляют протоколы об административных правонарушениях, осуществляют осмотр помещений лица, подозреваемого в совершении правонарушения; они вправе изымать вещи и документы, обнаруженные при проведении осмотра, а также налагать на них арест. При необходимости проведения административного задержания должностные лица Росфинмониторинга обращаются к сотрудникам полиции, так как самостоятельно они не вправе применять эту меру административного пресечения. Если при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.27 КоАП РФ, проводится экспертиза и осуществляются иные процессуальные действия, сопряженные со значительными временными затратами, должностные лица Росфинмониторинга назначают административное расследование. Таким образом, при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности применяются меры внесудебного

властного принуждения, ограничивающие имущественные и иные права юридического или физического лица, подозреваемого в совершении правонарушения.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.27 КоАП РФ, должностные лица Росфинмониторинга проводят установленные Кодексом процессуальные действия на стадиях, предшествующих назначению административного наказания. Постановление о привлечении лица к административной ответственности выносится судьей районного суда или мировым судьей.

### **Административно-правовой статус Центрального Банка Российской Федерации**

Административно-правовой статус Центрального банка РФ (Банк России, ЦБ РФ) обусловлен его полномочиями в сфере государственного регулирования.

По смыслу ч. 2 ст. 75 Конституции РФ и ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России относится к федеральным органам государственной власти с особыми исполнительно-распорядительными полномочиями.

К исключительному ведению Банка России отнесены осуществление эмиссии наличных денег (банкнот и монет), организация их обращения и изъятия из обращения. С указанными полномочиями Банка России тесно связаны его функции по обеспечению устойчивости валюты России — рубля. С этой целью, а также для воздействия на суммарный спрос и предложение денег Банк России осуществляет куплю-продажу иностранной валюты на валютном рынке (валютные интервенции).

К ведению Банка России отнесены весьма значимые полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка. Разрешительные полномочия Банка России в сфере финансового рынка включают в себя совокупность взаимосвязанных административных процедур, осуществляемых в процессе релятивного (косвенного)

регулирования деятельности по проведению торгов, ее лицензирования и непосредственного публичного санкционирования такой деятельности.

Отдельные полномочия по реализации единой государственной денежно-кредитной политики Банк России осуществляет по согласованию с Правительством РФ и другими федеральными министерствами, ведомствами.

Обязательность исполнения поручений Правительства РФ обуславливает участие Банка России в организационно-правовой деятельности Правительства РФ и некоторых федеральных органов исполнительной власти. В свою очередь, Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития РФ участвуют в деятельности одного из органов управления Банка России — Совета директоров. Таким образом, Банк России не только реализует государственную денежно-кредитную политику, но и, осуществляя вверенные ему полномочия, самостоятельно либо по согласованию с федеральными министерствами, ведомствами участвует в разработке экономической политики федерального Правительства.

В деятельности Банка России выделяются следующие группы полномочий, характеризующих его административно-правовой статус:

1) полномочия, отнесенные к исключительному ведению Банка России. В них входят лицензирование деятельности кредитных организаций, а также лицензирование осуществляемых ими банковских операций: Банк России принимает решения о государственной регистрации кредитных организаций, регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями, выдает, приостанавливает и отзывает разрешения валютным биржам на организацию покупки и продажи иностранной валюты.

Лицензионно-разрешительные полномочия осуществляются Банком России на основе методов административного принуждения: Банк России самостоятельно принимает решение о выдаче, приостановлении действия либо отзыве соответствующего разрешительного документа;

2) полномочия, осуществляемые Банком России самостоятельно, наряду с федеральными министерствами, ведомствами. Банк России является основным

государственным органом валютного регулирования, а также наряду с другими органами государственной власти осуществляет валютный контроль;

3) полномочия, реализуемые Банком России по согласованию с Правительством РФ, иными федеральными органами исполнительной власти или по их поручению (императивные полномочия). Руководствуясь предписаниями указанных органов, Банк России представляет интересы России во взаимоотношениях с центральными банками иностранных государств, а также в международных валютно-финансовых организациях.

Банк России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и осуществляет политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации.

К ведению Банка России отнесены полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков. Выступая в этом качестве, Банк России осуществляет полномочия публичного санкционирования, контроля и надзора в сфере проведения организованных торгов и страхового дела.

В Банке России предусмотрено создание Национального банковского совета (НБС) и Совета директоров (СД). В состав НБС входят два члена Совета Федерации, три депутата Государственной Думы, по три представителя Президента РФ и Правительства РФ, а также Председатель Банка, назначаемый на должность Государственной Думой по представлению Президента РФ. Председатель НБС избирается членами НБС из их числа большинством голосов.

В состав Совета директоров входят Председатель Банка России и 12 членов, назначаемых на должность Государственной Думой из числа служащих Банка России.

Национальный банковский совет является высшим органом структурного управления Банком России, рассматривающим вопросы совершенствования банковской системы страны, регулирующим порядок аккумуляции административно-хозяйственных расходов Банка России. На основе представленных Советом директоров материалов он рассматривает и утверждает правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка

России, общий объем расходов ЦБ РФ, принимает другие решения, отнесенные к его ведению.

В единую централизованную систему Банка России входят национальные банки республик в составе России, расчетно-кассовые центры и другие органы системного управления.

Таким образом, по своему административно-правовому статусу Банк России является особым государственным органом управления, разрабатывающим и осуществляющим во взаимодействии и по поручению федеральных органов исполнительной власти единую государственную денежно-кредитную политику.

Банк России занимается административно-правовым регулированием банковской деятельности. Отношения кредитной организации и ЦБ РФ обусловлены публичными полномочиями последнего и включают в себя установление ЦБ РФ обязательных требований и условий деятельности кредитных организаций в сферах государственного санкционирования, регламентации внутривидовых отношений, обязательственно-правовых отношений, а также информационных и иных задач кредитных организаций.

Регламентация в сфере публичного санкционирования предусматривает государственную регистрацию кредитных организаций, лицензирование их деятельности и осуществление ЦБ РФ иных разрешительных полномочий. Банк России наделен функцией непосредственного публичного санкционирования, к его ведению отнесено аннулирование выданных им квалификационных аттестатов должностным лицам биржи в случаях неоднократного или грубого нарушения ими правил биржевой торговли, что влечет за собой в зависимости от последующих действий нарушителя приостановление его профессиональной деятельности или ее прекращение.

Решение о государственной регистрации кредитной организации и выдаче ей лицензии означает наделение кредитной организации гражданской правоспособностью, которая утрачивается в случае аннулирования (отзыва) лицензии. К правовым предпосылкам отказа ЦБ РФ в государственной регистрации

кредитной организации относятся ее несоответствие требованиям, установленным нормативными актами ЦБ РФ (например, квалификационным требованиям к должностным лицам кредитной организации).

Основания для аннулирования (отзыва) ЦБ РФ лицензии, выданной кредитной организации, могут быть оспоримыми и безусловными. Наличие оспоримых обстоятельств устанавливается Банком России. Последний вправе отнести правонарушение кредитной организации к несущественным и не использовать процедуру отзыва лицензии. К оспоримым основаниям отзыва лицензии относятся, например, неисполнение кредитной организацией нормативных правовых актов ЦБ РФ. Банк может обязать нарушителя исполнить обязанность, установленную таким актом.

Квалификация оспоримых обстоятельств в некоторых случаях возможна только при установлении признаков виновного правонарушения.

К безусловным основаниям отзыва лицензии относится финансовая несостоятельность кредитной организации, например ее неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам.

Отзыв лицензии влечет за собой ликвидацию юридического лица — нарушителя, т.е. в этом случае нарушитель утрачивает гражданскую правоспособность (прекращение статуса лицензиата в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» не влечет таких правовых последствий). Все лицензионные полномочия осуществляются непосредственно ЦБ РФ. В отличие от них принудительная ликвидация юридического лица в указанных случаях производится по решению арбитражного суда, т.е. ЦБ РФ инициирует процедуру ликвидации.

К ведению ЦБ РФ отнесена выдача разрешений кредитной организации на создание дочерних организаций на территории зарубежных государств.

Государственное регулирование обязательственных отношений предусматривает осуществление кредитными организациями отдельных видов сделок после получения предварительного разрешения ЦБ РФ.

Регламентация структурных отношений в кредитных организациях предусматривает установление ЦБ РФ обязательных квалификационных требований к ее руководящим должностным лицам: руководителю, членам Совета директоров (наблюдательного совета) и др. Лица, замещающие руководящие должности, должны соответствовать квалификационным требованиям ЦБ РФ. Несоответствие руководящих должностных лиц кредитной организации указанным требованиям, выявленное на стадии ее создания, является основанием для отказа в государственной регистрации кредитной организации.

Банк России устанавливает обязательные информационные требования, предусматривающие представление кредитной организацией документов, необходимых для целей банковского надзора. ЦБ РФ устанавливает правила ведения бухгалтерского отчета, а также требования к отчетности кредитной организации, банковских групп и банковских холдингов.

Неисполнение кредитной организацией требований законодательства и нормативных правовых актов ЦБ РФ влечет за собой применение санкций, установленных Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», независимо от привлечения нарушителя к административной или иной правовой ответственности. К таким санкциям относятся отзыв лицензии, влекущий за собой принудительную ликвидацию кредитной организации — нарушителя, имущественные взыскания, предусматривающие изъятие всей суммы, полученной кредитной организацией, не наделенной правомочиями лицензиата, а также взыскание штрафа в двукратном размере этой суммы.

Административная ответственность за нарушение федеральных законов «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлена ст. 15.26 КоАП РФ. Должностные лица ЦБ РФ вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанной статьей КоАП РФ, а также осуществлять иные процессуальные действия, в частности применять к кредитным организациям, подозреваемым в совершении правонарушения, меры административного пресечения в виде осмотра помещений,

используемых для предпринимательской деятельности, изъятия вещей и документов, необходимых для рассмотрения дела об указанных правонарушениях, а также налагать арест на указанные вещи и документы. При необходимости применения иных мер административного пресечения должностные лица ЦБ РФ вправе обращаться к сотрудникам полиции, уполномоченным на их применение.

### **Административно-правовой статус Счётной Палаты Российской Федерации**

Счетная палата РФ (Счетная палата) является постоянно действующим органом государственного контроля за исполнением федерального бюджета.

Оперативный контроль за исполнением федерального бюджета осуществляется Счетной палатой при проведении комплексных ревизий и тематических проверок, в ходе которых контролируется исполнение подконтрольным объектом правил ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

В сфере контрольной деятельности властные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения, а также на муниципальные органы, использующие средства федерального бюджета.

Должностные лица Счетной палаты проводят ревизии и проверки по их целевому назначению и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность проверяемого объекта, сотрудники которого, в свою очередь, обязаны представить документацию и информацию, необходимую для контроля.

В области экспертно-аналитической деятельности Счетная палата проводит обязательную экспертизу по проекту федерального бюджета, проектам законодательных и иных нормативных правовых актов, затрагивающих проблемы бюджетно-финансовой политики. Иная экспертно-аналитическая деятельность обусловлена запросами Президента РФ, комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, а также запросами органов государственной власти субъекта РФ, которые вправе инициировать процедуру проведения экспертизы в соответствии

с ч. 2 ст. 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Проведение экспертизы на основе запросов уполномоченных государственных органов (должностных лиц) является правом Счетной палаты: решение о рассмотрении запроса и подготовке заключения или об отказе в этом принимается в указанных случаях Коллегией Счетной палаты, однако поручения палат Федерального Собрания, представленные в форме соответствующего постановления Совета Федерации или Государственной Думы, подлежат обязательному рассмотрению.

В области информационной деятельности Счетная палата аккумулирует данные о реализации бюджетно-финансовой политики и предоставляет информацию о своей деятельности полномочным органам государственной власти, а также СМИ.

Внутриорганизационная деятельность Счетной палаты, как и любого иного государственного органа, обусловлена особенностями ее структуры. Для планирования и организации работы Счетной палаты, определения методологии контрольно-ревизионной деятельности образуется Коллегия Счетной палаты, в состав которой входят Председатель Счетной палаты, его заместители, аудиторы Счетной палаты, а также руководитель ее аппарата (с правом совещательного голоса). В отличие от коллегий, создаваемых в федеральных министерствах, ведомствах и представляющих собой совещательные органы, Коллегия Счетной палаты наделена и государственно-властными полномочиями: к ее ведению отнесено принятие представлений и предписаний Счетной палаты, адресованных руководителям федеральных органов исполнительной власти, членам Правительства РФ, руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ, а также уведомлений Счетной палаты РФ о применении бюджетных мер принуждения.

**Глава 18. Управление антимонопольной деятельностью,  
государственное регулирование деятельности  
субъектов естественных монополий, предпринимательской деятельности  
Организационно-правовая система управления**

Для создания единого рынка и развития экономических связей государством устанавливаются определенные правила хозяйственной деятельности и торговли, направленные на либерализацию предпринимательского пространства, поддержку конкуренции и недопущение деятельности, препятствующей ее развитию, — антимонопольные правила.

Цель государственного антимонопольного регулирования достаточно широкая — способствовать защите конкуренции на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем существует ряд отраслей (электроэнергетика, связь, железнодорожные перевозки и т.д.), в которых существование монополий признается целесообразным с экономической точки зрения. Поэтому для пресечения возможных злоупотреблений своим монопольным положением деятельность субъектов естественных монополий подвергается специальному государственному регулированию Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Антимонопольное государственное регулирование направлено на достижение согласованного взаимодействия между хозяйствующими субъектами рыночной системы на основе антимонопольных правил и тем самым реализации антимонопольной политики. Антимонопольная политика формирует условия функционирования субъектов рыночных отношений, направленные на достижение оптимального для данного места и времени сочетания эффективности и конкуренции. Государственная политика регулирования деятельности субъектов естественных монополий заключается несколько в ином. Она направлена на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего

доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективность субъектов естественных монополий.

Правовые основы государственного управления антимонопольной деятельностью заложены в законах Российской Федерации, часть из которых полностью посвящена вопросам антимонопольной политики.

В первую очередь следует назвать Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», который определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения: 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; 2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами власти и организациями. Этот Закон изменил подход к таким ключевым понятиям, как товарный рынок, группа лиц, координация экономической деятельности, доминирующее положение хозяйствующего субъекта и проч. В соответствии с названным Законом в целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков на территории Российской Федерации запрещены и преследуются два противоправных деяния:

1) монополистическая деятельность — злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные деяния, признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью. Например, установление, поддержание монопольно высоких (низких) цен; изъятие товаров из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара; заключение соглашений (согласованных действий) хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию, в том числе раздел рынка по территориальному принципу, по объему продаж или покупки товаров, ассортименту, составу продавцов или покупателей; создание препятствий доступу на рынок или выходу из него другим хозяйствующим субъектам; сокращение или

прекращение производства товаров, на которые имеется спрос либо на поставки которых размещены заказы при наличии возможности их рентабельного производства;

2) недобросовестная конкуренция — любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ в предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации. Ее формами являются распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации; некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов и т.д.

Не должны ограничивать конкуренцию и федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Им запрещено совершать действия или принимать акты, которые негативно влияют на конкуренцию, например необоснованно препятствовать работе хозяйствующих субъектов, давать указания о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров и т.д. Глава 4 названного Закона устанавливает антимонопольные требования к проведению торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Не допускается создание преимущественных условий участия в конкурсе, в том числе доступа к конфиденциальной информации; нарушение порядка определения победителя; участие в конкурсе организаторов конкурса, их сотрудников и проч. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для федеральных государственных нужд» органом, уполномоченным осуществлять указанный вид контроля, является в том числе и антимонопольный орган. Определены антимонопольные правила предоставления государственной или муниципальной помощи: с предварительного согласия антимонопольного органа, выраженного в письменной форме, за исключением некоторых случаев (ст. 20 названного Закона).

В блок антимонопольного законодательства входит Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе». Он направлен на регулирование отношений, возникающих в процессе производства, размещения и распространения рекламы на различных рынках товаров, работ, услуг в Российской Федерации. В качестве целей Закон провозгласил следующие: развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Антимонопольные нормы содержатся в федеральных законах: от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)», от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

Правовые основы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий в Российской Федерации содержит Федеральный закон «О естественных монополиях». При наличии естественной монополии удовлетворение спроса на товарном рынке эффективнее в отсутствие конкуренции, а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены другими товарами, в связи с чем спрос на них в меньшей степени зависит от изменения цены, чем спрос на другие виды товаров.

Естественные монополии включают следующие виды деятельности: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электрической и почтовой связи; услуги по передаче электрической энергии; по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; по передаче тепловой энергии; по использованию инфраструктуры внутренних водных путей; захоронение радиоактивных отходов; водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры; ледокольная проводка судов, ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути.

Отдельные виды естественных монополий подпадают под действие иных федеральных законов (например, от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»; от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» и др.).

Что касается государственного регулирования предпринимательской деятельности, то следует отметить, что единого федерального закона по данному направлению нет, что порождает немало проблем.

Целями государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства являются: создание политических, правовых и экономических условий для его свободного развития, повышения социальной эффективности и, как следствие, формирования среднего класса — базы политической стабильности; повышение темпов развития предпринимательства, увеличение его доли во внутреннем валовом продукте, расширение сфер деятельности и экономическое укрепление малых предприятий. Среди наиболее важных законов следует назвать Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Он определяет общие положения в области государственной поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, устанавливает формы и методы государственного стимулирования и регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства. В Законе дано определение субъектов малого и среднего предпринимательства; указаны основные цели и принципы государственной

политики в области развития предпринимательства в Российской Федерации; определены меры по государственному регулированию (специальные налоговые режимы, упрощенная система ведения бухгалтерской отчетности, составления статистической отчетности, льготный порядок расчетов за приватизированное государственное и муниципальное имущество и др.).

Меры государственной поддержки устанавливаются и для отдельных регионов Российской Федерации. Так, например, с 12 октября 2015 г. на 70 лет устанавливаются меры особой государственной поддержки предпринимательской деятельности в свободном порте Владивосток в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

Органы исполнительной власти по отношению к субъектам предпринимательской деятельности реализуют следующие функции: нормативно-правовое регулирование; регистрация; лицензирование; государственная поддержка; контроль и надзор.

Регистрация субъектов предпринимательской деятельности происходит в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Лицензирование отдельных видов деятельности (например, перевозка пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек; производство лекарственных средств, медицинская деятельность, оказание услуг связи и т.д.) осуществляется на основании Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» регулирует порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий; определяет права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов; обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц. Вместе с тем сфера применения данного Закона ограничена. Его положения не применяются к

отношениям, связанным с проведением: налогового, валютного, таможенного, банковского, страхового надзора, государственного контроля за экономической концентрацией, с деятельностью по проведению организованных торгов, клиринговой деятельностью, надзора в национальной платежной системе, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного, ветеринарного, транспортного контроля в пунктах перехода Государственной границы РФ.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ внесены изменения в вышеупомянутый Закон, в соответствии с которыми он дополнен положениями о том, что с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. запрещаются плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого предпринимательства. Это позволит минимизировать риски банкротства малого бизнеса.

**Органы управления антимонопольной деятельностью,  
регулирующей деятельности субъектов естественных монополий,  
предпринимательской деятельности**

К органам управления антимонопольной деятельностью и регулирования деятельности субъектов естественных монополий относятся следующие.

Правительство РФ, которое формирует федеральные целевые программы и добивается их выполнения; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, а также руководит Федеральной антимонопольной службой РФ (ФАС России), непосредственно ему подведомственной.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331, 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 сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В структуру ФАС России входят как общие для многих органов исполнительной власти структурные подразделения — аналитическое, контрольно-финансовое, правовое, административное управления, так и специальные управления по контролю и надзору: транспорта и связи; электроэнергетики; топливно-энергетического комплекса; промышленности и оборонного комплекса; жилищно-коммунального хозяйства, строительства и природных ресурсов; размещения государственного заказа; финансовых рынков; социальной сферы и торговли; рекламы и недобросовестной конкуренции; по борьбе с картелями; контроля иностранных инвестиций и др.

ФАС России реализует следующие полномочия:

1) вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов и другие документы по вопросам, относящимся к сфере ее ведения, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;

2) осуществляет нормативно-правовое регулирование, касающееся:

защиты конкуренции на финансовом рынке (например, по согласованию с Банком России разрабатывает методику определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены услуги кредитной организации; порядок проведения анализа конкуренции для установления доминирующего положения финансовой организации, поднадзорной Банку России и др.);

соблюдения антимонопольного законодательства (например, актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства; представления в антимонопольный орган перечня лиц, входящих в одну группу, с указанием оснований, по которым такие лица входят в эту группу; порядка установления несоответствия использования государственной или муниципальной преференции заявленным целям; пересмотра предписания о нарушении антимонопольного законодательства; порядка направления предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, и проч.).

Одна из основных функций ФАС — контроль и надзор в установленной сфере деятельности, в том числе:

за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, о рекламе;

соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях;

манипулированием ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности);

соблюдением заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по закупкам и их членами, уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями, специализированными организациями, операторами электронных площадок законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

иностранными инвестициями в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства и проч.

ФАС России уполномочена выдавать:

заклучения о последствиях влияния на конкуренцию на внутреннем рынке Российской Федерации специальных защитных мер, антидемпинговых или компенсационных мер в случаях, предусмотренных законодательством;

заклучения о наличии или отсутствии ограничения конкуренции на товарном рынке при введении, изменении и прекращении действия таможенных тарифов, а также при введении нетарифных мер;

предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в федеральном законе «О защите конкуренции»;

предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства;

предложения в Банк России о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством принятых им актов и (или) прекращении их действия, если такие акты и (или) действия нарушают антимонопольное законодательство;

предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законами о рекламе, о естественных монополиях; о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; о теплоснабжении.

В случае совершения административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (ст. 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке»; ст. 14.33 «Недобросовестная конкуренция» и др.), ФАС России уполномочена привлекать нарушителей к административной ответственности. Основными

административными наказаниями являются дисквалификация, назначаемая до трех лет, и административный штраф в сумме предельно допустимых величин по КоАП РФ, а также в зависимости от размера выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено правонарушение.

ФАС России осуществляет согласование:

создания, слияния и присоединения коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством;

предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления государственных или муниципальных преференций в случаях, установленных антимонопольным законодательством;

возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

правил (стандартов) профессиональной деятельности профессиональных объединений страховщиков в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, ФАС России ведет реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%, и определяет наличие доминирующего положения хозяйствующих субъектов на товарном и финансовом рынках.

С 1 января 2014 г. у ФАС России появилось много новых полномочий, например она принимает решения о возможности закупки продовольствия, средств для оказания скорой медицинской помощи; лекарственных средств, топлива, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан; рассматривает жалобы на действия (бездействие) субъектов в области законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

Указом Президента РФ от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» была упразднена Федеральная служба по тарифам, а ее функции переданы Федеральной антимонопольной службе.

В связи с этим ФАС России реализует также полномочия: по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в электроэнергетике; газовой отрасли; в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; на железнодорожном транспорте; в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах; в сфере услуг общедоступной электрической и почтовой связи; в отношении продукции ядерно-топливного цикла; в сфере аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации;

рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями;

принятию методических указаний: по расчету цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; вопросам государственного регулирования тарифов на железнодорожные перевозки; расчету тарифов на транспортировку и хранение задержанных транспортных средств; расчету предельного размера платы за проведение технического осмотра;

установлению регламента рассмотрения дел об установлении тарифов и (или) их предельных уровней на электрическую (тепловую) энергию (мощность) и на услуги, оказываемые на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности), а также на рынках тепловой энергии;

определению правил применения цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий;

ведению реестра недобросовестных участников аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности; реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется

государственное регулирование и контроль с целью определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов); федерального информационного реестра гарантирующих поставщиков и зон их деятельности;

установлению предельных уровней цен (тарифов) на поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей электрическую энергию (мощность); тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям и проч.;

рассмотрению споров между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов и субъектами естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении;

рассмотрению в досудебном порядке споров, возникающих между органами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и проч.;

осуществлению мониторинга размеров платежей граждан за коммунальные услуги; цен (тарифов) для потребителей электрической энергии (мощности) на оптовом и розничных рынках по субъектам РФ;

принятию обязательных для субъектов естественных монополий решений о введении, об изменении или о прекращении регулирования, применении методов регулирования, предусмотренных законодательством о естественных монополиях в части определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов), и иные полномочия.

При ФАС России образованы и действуют несколько консультативно-совещательных органов: Экспертный совет по рекламе; Экспертный совет по вопросам связи; Экспертный совет по развитию конкуренции в сфере туризма; Экспертный совет по защите конкуренции на рынке финансовых услуг; Рабочая группа по разработке

«дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики в сфере охраны» и др.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные управления.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности осуществляется: Правительством РФ, специально уполномоченным органом — Министерством экономического развития РФ и другими федеральными органами исполнительной власти, которые в соответствии с Указом Президента «О структуре федеральных органов исполнительной власти» осуществляют нормативно-правовое регулирование, контроль, надзор, оказывают государственные услуги, занимаются правоприменением в сфере предпринимательской деятельности.

Министерство экономического развития РФ уполномочено выработать государственную политику и законодательство в области анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса.

Минэкономразвития России занимается разработкой и внедрением программ развития и поддержки субъектов предпринимательской деятельности; подготовкой заключений по проектам нормативных актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны, в которых дается оценка влияния соответствующих решений на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности.

Отдельным направлением в деятельности Минэкономразвития России является государственная поддержка предпринимателей Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Минэкономразвития России координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по привлечению в экономику Российской Федерации прямых иностранных инвестиций, проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение

работ, оказание услуг для нужд Минэкономразвития России, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности и т.д.

Развитие и поддержка предпринимательской деятельности осуществляются также на уровне субъектов РФ. Например, в г. Москве этим занимаются мэр, правительство, Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства, Департамент торговли и услуг, Департамент внешнеэкономических и международных связей.

## **Глава 19. Управление промышленностью и торговлей**

### **Организационно-правовая система управления**

С момента вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» появилось легально закрепленное понятие «промышленное производство (промышленность)» как определенная на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности совокупность видов такой деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений. Таким образом, понятие промышленности охватывает ряд отраслей народного хозяйства.

В промышленный комплекс входят следующие отрасли: атомная энергетика, военно-промышленный, топливно-энергетический, лесопромышленный, агропромышленный, машиностроительный, металлургический комплексы, ресурсодобывающие и ресурсоперерабатывающие отрасли промышленности, промышленность строительных материалов и другие отрасли.

Ввиду обширного круга отраслей, входящих в промышленный комплекс, объем нормативных правовых актов, регулирующих данные отрасли, весьма велик. Выделяются следующие блоки актов, регулирующих различные направления деятельности в промышленности:

1) федеральные нормативные акты, комплексно регулирующие деятельность организаций промышленного комплекса (например, ГК РФ, НК РФ, федеральные законы «О промышленной политике в Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»);

2) федеральные правовые акты, регулирующие деятельность организаций промышленного комплекса по отдельным направлениям и отраслям:

федеральные законы от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”», от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной продукции “Ростех”», от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа», от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»; от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»; от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»; от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»; указы Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации», от 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»; постановления Правительства РФ от 6 июля 2007 г. № 432 «Об утверждении устава открытого акционерного общества “Атомный энергопромышленный комплекс”»; от 9 июня 2007 г. № 365 «О Правительственной комиссии по обеспечению интеграции предприятий судостроительного комплекса Российской Федерации»; нормативные правовые акты, изданные федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по государственному управлению и регулированию промышленного комплекса России;

3) законодательство субъектов РФ по вопросам государственного регулирования промышленного комплекса в соответствующем субъекте РФ, посвященное развитию различных отраслей промышленности и промышленных комплексов субъектов РФ. Организационно-правовому и нормативно-правовому регулированию подлежит область торговли. В первую очередь следует назвать Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Этот Закон определяет торговую деятельность (торговлю) как вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров. В нем выделены два вида торговли (оптовая и розничная). Оптовая торговля — вид торговой деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров для использования их в предпринимательстве (в том числе для перепродажи) или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием; розничная торговля — вид торговой деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров для использования их в личных, семейных, домашних и иных целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Также торговля делится на внутреннюю торговлю (на внутреннем рынке страны) и внешнюю (с зарубежными субъектами). К числу нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в области торговли, относятся также федеральные законы «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле».

### **Органы управления промышленностью и торговлей**

В структуру органов исполнительной власти, регулирующих работу промышленного комплекса на федеральном уровне, входят как органы, руководство которыми

осуществляет непосредственно Президент РФ (Министерство обороны РФ с подотчетными федеральными службами по техническому и экспортному контролю, по военно-техническому сотрудничеству), так и органы, которыми руководит Правительство РФ (Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ с подотчетным Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, Министерство энергетики РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная антимонопольная служба, Федеральное космическое агентство).

Рассмотрим полномочия основных из перечисленных государственных органов:

Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) — федеральный орган исполнительной власти, наделенный в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438, следующими полномочиями:

выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники и экспериментальной авиации, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (за исключением пищевой продукции для детского питания);

оказание государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

поддержка экспорта промышленной продукции, обеспечение доступа на рынки товаров и услуг, выставочная и ярмарочная деятельность, проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, а также компенсирующих мер, предусмотренных Соглашением о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г., по применению мер нетарифного регулирования, а также государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования;

техническое регулирование;

обеспечение реализации обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации, в установленной сфере деятельности.

Министерство промышленности и торговли РФ является уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожению и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении; уполномоченным органом Российской Федерации в области оборонной промышленности в случаях, предусмотренных Воздушным кодексом РФ. Минпромторг России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного Министерству

Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Минпромторг России реализует, в частности, следующие функции:

самостоятельно принимает нормативные правовые акты по таким вопросам, как: порядок, объем, формы и сроки предоставления информации для ведения сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса и уникальной стендовой испытательной базы, а также для принятия решений о включении организаций в реестр и об их исключении из реестра; порядок ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации; формы декларации о

соответствии продукции нормам технических регламентов; порядок опубликования национальных стандартов и общероссийских классификаторов; формы сертификата соответствия продукции нормам технических регламентов; порядок исполнения функций национальным органом по стандартизации; порядок формирования экспертных комиссий по техническому регулированию; порядок аттестации методик (методов) измерений и их применения; перечень измерений, обязательные метрологические требования к этим измерениям в установленной сфере деятельности Министерства; порядок проведения поверки средств измерений, требования к знаку поверки и содержанию свидетельства о поверке; технические регламенты в случаях, предусмотренных программой разработки технических регламентов, утвержденной Правительством РФ; правила включения информации о классе энергетической эффективности товара в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку и нанесения этой информации на его этикетку; перечень иной информации об энергетической эффективности товаров, которая включается в техническую документацию, прилагаемую к товарам, и правила ее включения в техническую документацию; основные технические характеристики средств технического диагностирования и их перечень; квалификационные требования к техническим экспертам; порядок допуска к эксплуатации аэродромов экспериментальной авиации; правила государственного учета воздушных судов экспериментальной авиации; порядок допуска к полетам экспериментальных воздушных судов; порядок организации и проведения демонстрационных полетов экспериментальных воздушных судов; перечень документов, которые должны иметь на борту экспериментальные воздушные суда; порядок регистрации наносимых на экспериментальные воздушные суда дополнительных опознавательных знаков, имен собственных, товарных знаков, геральдических знаков; правила организации производства и контроля качества лекарственных средств; порядок определения степени локализации в отношении генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии; порядок проведения конкурсного отбора в целях формирования перечня приоритетных инвестиционных

проектов индустрии детских товаров, поддержка которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, и др.;

осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности;

осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, 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 Министерству;

организует выполнение работ по созданию авиационной техники; организует и проводит расследования авиационных происшествий с экспериментальными воздушными судами;

осуществляет ведение: сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса; государственного реестра аэродромов экспериментальной авиации Российской Федерации; государственного учета воздушных судов экспериментальной авиации; ведомственного регистра ядерных материалов; баланса производства, распространения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения; и др.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294. Указанное Агентство, в частности:

организует сбор и обработку информации о случаях причинения вреда из-за нарушения требований технических регламентов, а также информирование приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения требований технических регламентов;

публикует в установленном порядке уведомления о разработке и завершении публичного обсуждения проектов технических регламентов, проекта федерального закона о техническом регламенте, принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении, а также заключения экспертных комиссий по техническому регулированию на проекты технических регламентов; уведомления о разработке, завершении публичного обсуждения и утверждении национального стандарта, перечня национальных стандартов, которые могут на добровольной основе применяться для соблюдения требований технических регламентов; национальные стандарты и общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации и распространяет их;

руководит деятельностью Государственной службы стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов;

утверждает национальные стандарты;

ведет учет национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области, обеспечивает их доступность заинтересованным лицам;

осуществляет введение в действие общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации;

ведет: федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов;

единую информационную систему по техническому регулированию; перечень

продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия; реестр

зарегистрированных деклараций о соответствии; единый реестр выданных

сертификатов; государственный реестр аккредитованных организаций,

осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции,

производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и

безопасности, а также деятельность по обеспечению единства измерений;

государственный реестр утвержденных типов средств измерений; единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации; федеральный каталог продукции для государственных нужд; государственный кадастр гражданского и военного оружия и патронов к нему; общероссийский классификатор технико-экономической и социальной информации.

Министерство энергетики РФ (Минэнерго России) является федеральным органом исполнительной власти. В соответствии с Положением о нем, принятым постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400, оно вырабатывает и реализует государственную политику, осуществляет нормативно-правовое регулирование топливно-энергетического комплекса, в том числе в сферах электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, нефтехимической промышленности, а также оказывает государственные услуги и управляет государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Минэнерго России также вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в том числе по вопросам проведения энергетических обследований, информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов и др.

Кроме того, Министерство энергетики РФ реализует государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере теплоснабжения в части 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, а также в пределах своей компетенции создает, эксплуатирует и совершенствует государственную

информационную систему топливно-энергетического комплекса, а также государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Минэнерго России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

форма представления инвестиционных программ субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе;

типовые условия долгосрочных договоров поставки угля (горючих сланцев) и (или) продукции его переработки; порядок формирования и размещения технологического резерва мощности в Единой энергетической системе России; порядок и условия поддержания технологических резервов мощностей по производству электрической энергии; форма реестра объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть; правила учета газа; единые аттестационные требования к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в электроэнергетике; порядок определения страховых рисков субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике; обязательный для покупателей электрической энергии на оптовом рынке объем приобретения электрической энергии, произведенной на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах; перечень предоставляемой субъектами электроэнергетики информации, формы и порядок ее предоставления; требования к энергетическому паспорту, составленному по результатам обязательного энергетического обследования либо на основании проектной документации, в том числе требования к его форме и содержанию, правила направления в Министерство копии энергетического паспорта, составленного по результатам обязательного энергетического обследования; порядок заключения и существенные условия договора, регулирующего условия установки, замены и (или) эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов; примерная форма предложения об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов; порядок

проведения плановых и внеплановых проверок саморегулируемых организаций в области энергетического обследования; порядок составления топливно-энергетических балансов субъектов РФ, муниципальных образований; правила оценки готовности к отопительному периоду; порядок расследования причин аварийных ситуаций при теплоснабжении; порядок определения нормативов технологических потерь при передаче тепловой энергии, теплоносителя, нормативов удельного расхода топлива при производстве тепловой энергии, нормативов запасов топлива на источниках тепловой энергии (за исключением источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), в том числе в целях государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; порядок создания и использования тепловыми электростанциями запасов топлива, в том числе в отопительный сезон; формы представления в обязательном порядке информации в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса и требования к заполнению этих форм; требования к технологиям информационного взаимодействия в интеграционном сегменте государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, в том числе к форматам представления информации в рамках этого сегмента; порядок установления целевых показателей для формирования инвестиционных программ сетевых организаций, в том числе организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью; единые стандарты качества обслуживания сетевыми организациями потребителей их услуг и др.

Министерство энергетики РФ в установленной сфере деятельности:

контролирует соблюдение субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии требований законодательства Российской Федерации; деятельность организаций коммерческой инфраструктуры в данной сфере; систему оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике; реализацию инвестиционных программ субъектов электроэнергетики; реализацию мероприятий по реструктуризации угольной промышленности; деятельность саморегулируемых

организаций в области энергетического обследования; соблюдение порядка и условий представления субъектами государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса информации для включения в эту систему; осуществляет разработку программ перспективного развития электроэнергетики Российской Федерации; формирование и обеспечение функционирования государственной системы долгосрочного прогнозирования спроса и предложения на оптовом и розничных рынках электрической энергии и мощности; утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются Министерством; прогнозирование возможного дефицита электрической мощности в отдельных ценовых зонах оптового рынка электрической энергии и мощности и формирование благоприятных условий для капиталовложений или при необходимости для государственных инвестиций в строительство объектов электроэнергетики в целях предотвращения возникновения дефицита электрической мощности; согласование передачи объектов электросетевого хозяйства единой национальной (общероссийской) электрической сети в аренду территориальным сетевым организациям; мероприятия, связанные с подготовкой и реализацией соглашений о разделе продукции; разработку и реализацию государственной политики в области газоснабжения; разработку и реализацию федеральной программы газификации в Российской Федерации; разработку и утверждение сводов правил в установленной сфере деятельности; ведение государственного реестра саморегулируемых организаций в области энергетического обследования; сбор, обработку, систематизацию, анализ, использование данных энергетических паспортов; создание государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования; мониторинг и анализ реализации государственной политики и эффективности законодательства в области энергосбережения и другие полномочия.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции законодательного регулирования, контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности, касающейся ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. Кроме того, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии; специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности; органом государственного горного надзора; специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности; органом государственного энергетического надзора. Положение о Ростехнадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401.

Ростехнадзор самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии в соответствии с законодательством Российской Федерации;

порядки: выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии в соответствии с перечнем должностей, утвержденным Правительством РФ;

организации и осуществления надзора за системой государственного учета и контроля ядерных материалов; оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений; проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения; осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения данной экспертизы; выдачи и форма разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ;

требования к составу и содержанию документов, касающихся обеспечения безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также к проведению экспертизы указанных документов; к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра; к составу и содержанию документов, касающихся оценки техногенного воздействия на окружающую среду;

перечни (кадастры) объектов, в отношении которых должны определяться технические нормативы выбросов;

расчетные инструкции по определению состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферу;

методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов;

правила инвентаризации объектов размещения отходов и правила учета в области обращения с отходами.

Указанная служба также наделена следующими полномочиями в установленной сфере деятельности:

контроль и надзор: за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии; ядерной, радиационной, промышленной,

технической и пожарной безопасностью; соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике); безопасным ведением работ, связанных с использованием недр; соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ; соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики; горно-спасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях;

лицензирование деятельности: по проектированию и конструированию, размещению, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, а также оборудования для указанных материалов и веществ; обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами, с радиоактивными отходами; использованию ядерных материалов и (или) радиоактивных веществ при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; эксплуатации химически опасных, взрывоопасных и пожароопасных производственных объектов; эксплуатации нефтегазодобывающих производств, магистрального трубопроводного транспорта и газовых сетей; проведению экспертизы промышленной безопасности; производству маркшейдерских работ; производству, хранению, применению и распространению взрывчатых материалов промышленного назначения; эксплуатации электрических и тепловых сетей (за исключением случаев, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);

выдача разрешений, в том числе: на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии; применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных

объектах; застройку площадей залегания полезных ископаемых в пределах горного отвода; эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений; применение взрывчатых материалов промышленного назначения и ведение работ с указанными материалами;

установление лимитов на размещение отходов;

регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов;

государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух;

ведение государственного кадастра отходов и государственного учета в области обращения с отходами, а также паспортизация опасных отходов.

Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать нормативные правовые акты, контролировать соблюдение законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защищать конкуренцию на рынке финансовых услуг, надзирать за деятельностью субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламой (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа).

Федеральное космическое агентство (Роскосмос) — уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование, оказывающий государственные услуги и управляющий государственным имуществом в сфере космической деятельности, международного сотрудничества в этой области и, что нас больше всего интересует при рассмотрении указанной темы, в сфере проведения организациями ракетно-космической промышленности работ по ракетно-космической технике военного назначения, боевой ракетной технике стратегического назначения, а также общую координацию работ, проводимых на космодроме Байконур. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 26 июня 2004 г. № 314.

Министерство обороны РФ (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную политику, выполняющим функции нормативно-правового регулирования в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции в этой области.

Руководство деятельностью Министерства обороны РФ осуществляет Президент РФ. Минобороны России можно отнести к органам, осуществляющим регулирование в промышленности, так как оно координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, имеющих непосредственное влияние на промышленное производство.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) в соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1085, является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику, организующим межведомственную координацию и взаимодействие, выполняющим специальные и контрольные функции в области государственной безопасности по вопросам:

обеспечения безопасности информации в системах информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, существенно влияющих на безопасность государства в информационной сфере;

противодействия иностранным техническим разведкам на территории Российской Федерации;

защиты (некриптографическими методами) информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, иной информации с ограниченным доступом, предотвращения ее утечки по техническим каналам, несанкционированного доступа к ней, специальных воздействий на информацию (носители информации) в целях ее добывания, уничтожения, искажения и блокирования доступа к ней на территории Российской Федерации;

защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств;

экспортного контроля.

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами. Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1083.

Основными задачами ФСВТС России являются:

контроль и надзор в области военно-технического сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации;

участие в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области военно-технического сотрудничества и внесение в установленном порядке соответствующих предложений Президенту РФ, в Правительство РФ и Минобороны России;

обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти реализации основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества, определяемых Президентом РФ;

государственное регулирование в области военно-технического сотрудничества — в соответствии со своей компетенцией и во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти.

## **Глава 20. Управление агропромышленным комплексом**

### **Организационно-правовая система управления**

Агропромышленный комплекс охватывает все отрасли народного хозяйства, которые несут ответственность за производство, заготовку, транспортировку, хранение, переработку и доведение до потребителя сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Эта отрасль хозяйства направлена на обеспечение населения продовольствием и получение сырья для ряда отраслей промышленности. Сюда относятся государственный, акционерный, фермерский и мелкотоварный секторы, имеющие разнообразные организационно-правовые формы объединений и предприятий сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, а также соответствующие органы управления.

За период с 1991 по 2000 г. в России произошел спад сельскохозяйственного производства, ухудшилось финансовое положение отрасли, изменились организационно-экономический механизм развития социальной сферы и инженерная инфраструктура села. Сокращалось производство в растениеводстве, из-за засух и многочисленных пожаров гибли посевы сельскохозяйственных культур. Однако в животноводстве благодаря мерам государственной поддержки произошел прирост поголовья всех видов скота.

Экономические реформы резко изменили организационную структуру агропромышленного комплекса. В его составе функционирует большое число различных организационных форм коллективного и индивидуального труда: товарищества различных типов, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, крестьянские (фермерские) хозяйства и др. Частично сохранились совхозы и колхозы.

Важное значение для комплексного развития всех отраслей и сфер деятельности агропромышленного комплекса имеет вступление России в Таможенный союз.

Помимо основных отраслей агропромышленного комплекса — растениеводства и животноводства, к этому комплексу относятся специальные отрасли: рыболовство, лесное, водное и охотничье хозяйства, производство этилового спирта и табачной продукции.

Среди нормативных актов в данной сфере особо важное значение имеет ЗК РФ. Предметом его регулирования являются отношения по использованию и охране земель Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Кодексом определены виды собственности на землю (собственность граждан и юридических лиц, федеральная, субъектов Федерации, муниципальная), основания ее формирования, права и обязанности собственников земельных участков, пользователей земли, арендаторов, а также их ответственность за нарушение земельного законодательства.

Для сохранения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения был принят Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Закон установил правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Но действие Закона не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства, огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется ЗК РФ.

Основополагающее значение для развития сельского хозяйства имеют федеральные законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 7 июля 2003 г. «О личном подсобном хозяйстве», от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве», от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве», от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений» (вступил в силу с 1 января 2015 г., за исключением отдельных положений,

вступающих в силу с 1 января 2018 г.), Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии».

Одним из главных факторов успеха в модернизации агропромышленного комплекса является государственная поддержка. Она состоит: в заботе о малых формах хозяйствования, технической модернизации, об инновационном развитии, обеспечении доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей; о развитии системы страхования рисков в сельском хозяйстве; развитии племенного животноводства и элитного семеноводства; мероприятиях по повышению плодородия почв; об обеспечении устойчивого развития сельских территорий, включая строительство жилья, качественных автомобильных дорог между населенными пунктами. Здесь стоит отметить Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы, изменения в которую были внесены постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 315.

Важным этапом в повышении качества сельскохозяйственной продукции стало принятие технических регламентов Таможенного союза, в частности на соковую продукцию из фруктов и овощей, масло-жировую продукцию, о безопасности молока и молочной продукции. Данные нормативные акты установили требования к качеству и безопасности названных видов продукции, к процессам их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Комплексным сектором экономики является рыбное хозяйство России. Оно включает в себя широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом.

В экономике страны рыбное хозяйство играет важную роль в качестве поставщика пищевой, кормовой и технической продукции. К сожалению, в рыбной отрасли в настоящее время сложилась критическая ситуация. Рыболовный флот, на 70% состоящий из устаревших судов, не годен для эффективной работы. Угрожающе возросла промысловая нагрузка на собственные водные биоресурсы. Большой ущерб

наносится браконьерством. Поэтому Правительством РФ 2 сентября 2003 г. одобрена Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года. В ней сформулированы цели, задачи, направления и способы обеспечения интересов России в сфере эффективного использования водных биологических ресурсов. Главной целью Концепции является увеличение к 2020 г. добычи рыбы и морепродуктов в два раза. При этом предусматривается, что все добытое рыбное сырье будет реализовываться в Российской Федерации, а на экспорт — поставляться готовая продукция. Реализации этой Концепции должен служить Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

### **Органы управления в сфере агропромышленного комплекса**

Государственное управление в сфере агропромышленного комплекса осуществляют Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) и находящиеся в его ведении Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство).

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти. На основе Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450, оно осуществляет следующие функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство; ветеринарию; обращение лекарственных средств для ветеринарного применения; растениеводство; карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв; регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; пищевую и перерабатывающую промышленность; производство и оборот табачной продукции; производство товаропроизводителями вина, игристого вина из собственного

винограда; устойчивое развитие сельских территорий; безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства: рыболовства, сохранения водных биологических ресурсов; производства, переработки и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов; производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота; охраны, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации; обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации;

выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аквакультуры (рыбоводства);

разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям.

Министерство осуществляет реализацию федеральных целевых, ведомственных и иных программ в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое

развитие сельских территорий; организацию проведения государственных закупочных и товарных интервенций; формирование и использование федерального фонда семян сельскохозяйственных растений, а также резерва средств защиты растений (пестицидов); организацию сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений; выдачу сертификатов (свидетельств) на племенную продукцию (материал); организацию применения в ветеринарии биологических, химических и других препаратов; государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения; а также иные полномочия, указанные в Положении о Министерстве.

Министерство сельского хозяйства РФ возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ Министр издает приказы нормативного характера по ряду вопросов, в частности об утверждении порядка:

заготовки, обработки, хранения и использования семян сельскохозяйственных растений;

учета зерна и продуктов его переработки при осуществлении их поставок для государственных нужд и при поставке (закладке) зерна и продуктов его переработки в государственный резерв;

реализации и транспортировки партий семян сельскохозяйственных растений.

По оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства Министр издает приказы и распоряжения ненормативного характера.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минсельхоз России полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности Министерства.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. Количество заместителей Министра устанавливается Правительством РФ.

Структурными подразделениями Минсельхоза России являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В состав департаментов включаются отделы.

Министерство сельского хозяйства РФ координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения; карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами; обеспечения плодородия почв, качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна; земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения); функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Положение о Россельхознадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы.

Служба действует также как орган ветеринарного надзора в пунктах пропуска через Государственную границу РФ и (или) местах полного таможенного оформления. На нее возложены государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов, безопасности кормовых добавок и кормов, изготовленных с использованием генно-инженерно-модифицированных организмов, а также государственный надзор в области безопасного обращения с пестицидами и

агрохимикатами. Кроме того, Служба отвечает за государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения и на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах; федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор; государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, в том числе за соблюдением требований к качеству и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, ввозе (вывозе) на территорию Таможенного союза, а также при поставке (закладке) зерна и крупы в государственный резерв, их хранении в составе государственного резерва и транспортировке; государственный надзор в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений.

Служба выдает разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции.

Служба издает индивидуальные правовые акты, касающиеся проведения обязательных диагностических исследований и вакцинации животных по противоэпизоотическим показаниям.

Возглавляет Службу руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра сельского хозяйства РФ. Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, государственному

надзору за торговым мореплаванием для обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства; оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности: охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также аквакультуры (рыбоводства), производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов; обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла; а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Для реализации указанных функций Агентство наделено рядом полномочий. В частности, осуществляет государственный мониторинг водных биологических ресурсов, включая наблюдение за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биологических ресурсов, за средой их обитания, за рыболовством и сохранением водных биологических ресурсов; распределение в установленном порядке между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями промышленных квот, прибрежных квот добычи (вылова) анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб, а также квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов; оформление, выдачу, регистрацию разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и внесение изменений в такие разрешения, а также приостановление их действия или аннулирование до истечения установленного срока действия.

Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно, через территориальные органы, представительства и представителей за рубежом, подведомственные организации.

Возглавляет Агентство и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него функций заместитель Министра сельского хозяйства РФ — руководитель Федерального агентства по рыболовству, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра сельского хозяйства РФ.

## **Глава 21. Управление транспортным комплексом**

### **Организационно-правовая система управления**

Состояние и развитие транспортного комплекса имеет для Российской Федерации исключительное значение, так как наряду с другими инфраструктурными отраслями обеспечивает базовые условия жизнедеятельности общества, являясь важным инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических целей. Транспорт — не только отрасль, связанная с перемещением грузов и людей, а в первую очередь межотраслевая система, преобразующая условия жизнедеятельности и хозяйствования. Развитие транспорта во многом обусловлено огромной территорией России.

Транспортный комплекс России характеризуется развитой транспортной сетью, включающей в себя 86 тыс. км. железных дорог, более 754 тыс. км. автомобильных дорог с твердым покрытием, свыше 600 тыс. км. воздушных линий, 70 тыс. км. магистральных нефте- и продуктопроводов, свыше 140 тыс. км. магистральных газопроводов, 80 тыс. км. речных судоходных путей и множество морских трасс. В нем занято свыше 3,2 млн. человек, что составляет 4,6% работающего населения.

Согласно Федеральному закону от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» инфраструктура транспортного комплекса включает используемые транспортные сети или пути сообщения (дороги, железнодорожные пути, воздушные коридоры, каналы, трубопроводы, мосты, тоннели, водные пути и т.д.), а также транспортные узлы или терминалы, где производится перегрузка груза или пересадка пассажиров с одного вида транспорта на другой (например, аэропорты, железнодорожные станции, автобусные остановки и порты).

Транспортный комплекс России имеет сложную структуру, она включает несколько подсистем (железнодорожную, автомобильную, морскую, речную, воздушную и трубопроводы), каждая из которых состоит из основных элементов: инфраструктуры, транспортных средств и управления. К транспортному комплексу относятся

транспортные узлы и коридоры, а также промышленный и общественный транспорт. Статья 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации федеральный транспорт и федеральные пути сообщения; к ведению субъектов РФ — обслуживание населения, развитие региональной сети автодорог и иные вопросы регионального управления.

Нормативными актами, составляющими правовую основу регулирования транспортного комплекса, являются:

в области железнодорожного транспорта — федеральные законы от 10 января 2003 г. № 153-ФЗ «О железнодорожном транспорте Российской Федерации», от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества “Российские железные дороги”»;

в области водного транспорта — Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Кодекс торгового мореплавания, федеральные законы от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации», от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;

в области автомобильного транспорта — Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, федеральные законы от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

в области гражданской авиации — Воздушный кодекс РФ, Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации».

## **Органы управления транспортным комплексом**

Система органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование транспортным комплексом, довольно сложная. Правительство РФ как орган общей компетенции обладает полномочиями в области транспорта. Оно направляет в Государственную Думу проекты законов о транспорте, издает постановления и распоряжения в этой области.

При Правительстве РФ образованы постоянно действующие координационные органы — морская коллегия, обеспечивающая согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и организаций в области морской деятельности, изучении и освоении Мирового океана, Арктики и Антарктики; правительственная комиссия по транспорту и связи — постоянно действующий орган, координирующий деятельность органов исполнительной власти и взаимодействие с представителями предпринимательского сообщества в процессе разработки и реализации основных направлений государственной политики в сфере развития транспорта.

В систему органов государственного управления в области транспорта входят: Министерство транспорта РФ, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Министерство транспорта РФ (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395. Минтранс России вырабатывает государственную политику и занимается нормативно-правовым регулированием в сфере гражданской авиации (кроме вопросов использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), 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.

Министерство транспорта РФ координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта.

Минтранс России наделен следующими полномочиями:

вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

- а) правила перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов;
- б) правила формирования, применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, за исключением сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации, а также правила продажи билетов, выдачи грузовых накладных и других перевозочных документов;
- в) правила государственной регистрации и государственного учета гражданских воздушных судов, включая порядок нанесения государственных и регистрационных опознавательных знаков гражданских воздушных судов и порядок нанесения товарных знаков на гражданские воздушные суда;

г) условия обеспечения ответственности за причинение вреда третьим лицам и воздушным судам;

взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности.

Министерство транспорта РФ не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398, является федеральным органом исполнительной власти, занимающимся контролем и надзором в сфере гражданской авиации (кроме вопросов использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), 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.

Ространснадзор действует непосредственно и через территориальные органы в контакте с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта имеет следующие полномочия в установленной сфере деятельности: контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации; лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы; сертификация в пределах ее компетенции; выдача лицензий и сертификатов, в том числе сертификатов (свидетельств) авиационного персонала, а также приостановка, ограничение действия и аннулирование их; выдача иных

разрешительных документов в установленной сфере деятельности, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, удостоверяющих право юридических и физических лиц осуществлять определенные виды деятельности и (или) конкретные действия; принятие решений о допуске российских перевозчиков к международным автомобильным перевозкам и выдача удостоверений допуска к таким перевозкам, а также карточек допуска транспортного средства к перевозкам; осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта с целью реализации своих полномочий имеет право: проверять в установленном порядке деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; организовывать проведение необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам контроля и надзора в установленной сфере деятельности, участвовать в установленном порядке в проведении расследований авиационных происшествий; контролировать деятельность территориальных органов Ространснадзора; применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) согласно положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог. Он компетентен при реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Общая длина автомобильных дорог с твердым покрытием в России составляет более 754 тыс. км. По общей протяженности автомобильных дорог Россия превосходит почти все европейские страны, кроме Франции, и занимает седьмое место в мире.

Федеральное дорожное агентство реализует следующие полномочия в установленной сфере деятельности: проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Агентства, а также на научно-исследовательские работы для государственных нужд в установленной сфере деятельности; осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству; организует работу по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для государственных нужд в целях развития сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения, а также по регистрации соответствующих прав на них; обеспечивает соответствие состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам; информирует участников дорожного движения о наличии объектов сервиса и безопасных условиях движения на соответствующих участках дорог, издает совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ атлас автомобильно-дорожной сети Российской Федерации; определяет маршруты движения по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортных средств с крупногабаритными и тяжеловесными грузами, в том числе выполняющих международные перевозки в соответствии со специальными разрешениями; осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику, оказывающим государственные услуги и управляющим государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397.

Железнодорожный транспорт наиболее развит в России. По протяженности железнодорожного полотна (86 тыс. км., половина из которых электрифицирована) Россия находится на втором месте после США.

В России железнодорожный транспорт подразделяется: на железнодорожный транспорт общего пользования, железнодорожный транспорт необщего пользования и технологический железнодорожный транспорт.

Железнодорожный транспорт общего пользования — производственно-технологический комплекс, включающий в себя инфраструктуру, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических и юридических лиц, а также государства в перевозках железнодорожным транспортом.

Железнодорожный транспорт необщего пользования — совокупность производственно-технологических комплексов, включающих в себя железнодорожные пути необщего пользования, здания, строения, сооружения, в отдельных случаях железнодорожный подвижной состав, а также другое имущество. Он обеспечивает потребности физических и юридических лиц в работах (услугах) в местах необщего пользования.

Технологический железнодорожный транспорт организаций предназначен для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта основано на том, что этот вид транспорта является субъектом естественных монополий в сфере предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного

транспорта общего пользования, которая включает в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства энергоснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением, иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование.

В 2003 г. было создано Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») — оператор инфраструктуры российской сети железных дорог, одна из крупнейших транспортных компаний в мире. Единственным акционером ОАО «РЖД» является Российская Федерация. От имени Российской Федерации полномочия акционера осуществляет Правительство РФ.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности: проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Агентства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности; реализует в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству; устанавливает сроки ввода в действие графика движения пассажирских поездов на железнодорожном транспорте; выполняет в пределах своей компетенции функции компетентного органа Российской Федерации по перевозкам опасных грузов железнодорожным транспортом; составляет перечни железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполняемых ими операций на основании заявок владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, оказывающим государственные услуги, управляющим государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), кроме вопросов использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации. Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396.

В России самые протяженные в мире авиатрассы (свыше 600 тыс. км.). Воздушный транспорт является самым дорогим, что ограничивает его грузовое применение, большее значение он имеет для пассажироперевозок. В районах Крайнего Севера важную роль играют вертолеты: перевозят грузы и пассажиров на производственные объекты, оказывают срочную медицинскую помощь и т.д.

Росавиация оказывает государственные услуги и управляет государственным имуществом при исполнении обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Федеральное агентство воздушного транспорта осуществляет следующие полномочия: проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для нужд Агентства; реализует в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям,

подведомственным Агентству; организует проведение обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в гражданской авиации, аэропортов, а также юридических лиц, обеспечивающих воздушные перевозки (за исключением деятельности по обеспечению авиационной безопасности и аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации); проводит аккредитацию представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации на территории Российской Федерации; согласует и подтверждает (одобряет) выполнение регулярных и нерегулярных полетов (за исключением транзитных полетов иностранных воздушных судов через воздушное пространство Российской Федерации) в случаях, предусмотренных международными соглашениями.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371. Агентство оказывает государственные услуги и управляет государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта. Этому виду транспорта принадлежит главная роль в межгосударственном грузообороте. Важность морского транспорта для России определяется ее положением на берегах трех океанов и протяженностью морской границы 42 тыс. км. Внутренние речные судоходные пути России составляют 80 тыс. км. Удельный вес внутреннего водного транспорта в общем грузообороте составляет 3,9%. Роль речного транспорта резко повышается в ряде регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Федеральное агентство морского и речного транспорта реализует следующие полномочия:

проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Агентства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

организует работы по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности; на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта); проводит мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, а также работы по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских и речных портов, на трассах Северного морского пути и по внутренним водным путям, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации; занимается диспетчерским регулированием движения судов по внутренним водным путям Российской Федерации; координирует деятельность поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасении людей, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах Российской Федерации; направляет деятельность поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасении судов, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах Российской Федерации, за исключением военных кораблей и военно-вспомогательных судов; оформляет и выдает паспорта моряка (удостоверения личности моряка) членам экипажей морских судов, судов смешанного (река — море) плавания и судов рыбопромыслового флота в случаях, установленных законодательством Российской Федерации; выдает заключения по вопросам привлечения иностранных работников в состав экипажей российских морских судов (за исключением судов рыбопромыслового флота), плавающих под государственным флагом Российской Федерации; устанавливает категории средств навигационного оборудования и сроки их работы, гарантированные габариты судовых ходов, а также сроки работы судоходных гидротехнических сооружений; выполняет функции головной организации, ответственной за создание и функционирование Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности; является государственным заказчиком федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;

взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности.

Рассматривая вопросы государственного регулирования в сфере транспортного комплекса, необходимо сказать и о тех видах транспорта, руководство которыми не относится к ведению Министерства транспорта РФ.

Трубопроводный транспорт. Развитие трубопроводного транспорта в России началось в конце 50-х гг. XX в. Магистральный трубопроводный транспорт является важнейшей составляющей топливно-энергетического комплекса России. В стране создана разветвленная сеть магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов, которые проходят по территории большинства субъектов РФ.

Важнейшими транспортируемыми грузами являются сырая нефть, природный и попутный газ.

Полномочиями федеральных органов государственной власти Российской Федерации в области магистрального трубопроводного транспорта являются: разработка и реализация государственной политики в области магистрального трубопроводного транспорта; разработка и принятие федеральных законов, других нормативных правовых актов, направленных на реализацию государственной политики в области магистрального трубопроводного транспорта; государственный надзор и контроль за безопасностью объектов магистрального трубопроводного транспорта; стандартизация, метрологическое обеспечение, сертификация.

Полномочия в области государственного регулирования трубопроводного транспорта есть у Министерства энергетики РФ и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

В совместном ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области магистрального трубопроводного транспорта находятся: реализация федеральных программ по развитию систем магистрального трубопроводного транспорта на территориях субъектов РФ; согласование размещения объектов систем магистрального трубопроводного транспорта; надзор и контроль за безопасностью функционирования систем

магистрального трубопроводного транспорта; организация деятельности систем магистрального трубопроводного транспорта

(магистральных трубопроводов) в условиях чрезвычайных ситуаций; регулирование землепользования при строительстве и эксплуатации соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Общественный транспорт. Городской пассажирский общественный транспорт является важнейшим элементом транспортной системы; он обеспечивает ежедневную транспортную подвижность двух третей населения России.

Несмотря на то что органы местного самоуправления несут полную ответственность за организацию транспортного обслуживания и при этом являются собственником соответствующей инфраструктуры и маршрутной сети, а также имеют все необходимые закрепленные федеральным законодательством полномочия, успешное развитие и функционирование общественного транспорта требуют ряда решений на федеральном уровне.

Во внутригородских перевозках пассажиров в России лидируют автобусы. В крупнейших городах также налажено трамвайное и троллейбусное сообщение. Эксплуатационная длина трамвайных и троллейбусных линий — 7,6 тыс. км. Самой протяженной трамвайной сетью в мире располагает Санкт-Петербург. В семи крупнейших городах — Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Самаре, Екатеринбурге, Новосибирске и Казани имеется метрополитен (он находится в ведении Министерства транспорта РФ).

## **Глава 22. Управление строительно-жилищным комплексом**

### **Организационно-правовая система управления**

Вся деятельность в строительно-жилищном комплексе подразделяется на градостроительную, в том числе архитектурно-строительную, а также собственно строительную и жилищно-коммунальную. Такой состав строительно-жилищного комплекса вытекает из анализа действующих нормативных правовых актов, на основании которых происходит государственное управление и регулирование данной деятельности.

В соответствии с ГсК РФ градостроительной является деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. Само строительство понимается как создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Согласно ГсК РФ различаются два основных направления регулирования в области строительства: строительный контроль и государственный строительный надзор.

Строительный контроль предусмотрен ст. 53 ГсК РФ. Он проводится лицом, осуществляющим строительство, застройщиком или заказчиком в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка. Причем указанные субъекты строительного контроля обязаны извещать органы государственного строительного надзора о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства. Порядок проведения указанного

строительного контроля может устанавливаться нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Государственное регулирование заключается:

в подготовке и утверждении документов территориального планирования Российской Федерации;

утверждении документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства федерального значения;

техническом регулировании в области градостроительной деятельности;

установлении порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;

организации и проведении государственной экспертизы проектов документов территориального планирования Российской Федерации, в том числе отдельных видов объектов;

контроле за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности;

установлении порядка государственного строительного надзора, организации научно-методического обеспечения такого надзора и реализации указанного надзора.

Государственный строительный надзор (ст. 54 ГсК РФ) осуществляется:

при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе либо является типовой проектной документацией или ее модификацией;

реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе.

Предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

Порядок ведения государственного строительного надзора устанавливается Правительством РФ. По общему правилу государственный строительный надзор осуществляется федеральным органом исполнительной власти, на то уполномоченным, при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте всех объектов. Таким органом является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

При строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов обороны указанный надзор может осуществляться иными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на государственный строительный надзор указом Президента РФ. Таким органом является Министерство обороны РФ.

Составной частью градостроительной деятельности является архитектурная деятельность, порядок которой определяется Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации». Названный закон регулирует отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов в целях обеспечения безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, и направлен на развитие архитектурного искусства, содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, а также природных ландшафтов.

При этом под архитектурной деятельностью понимается профессиональная деятельность граждан (архитекторов), имеющая целью создание архитектурного объекта и включающая в себя творческий процесс создания архитектурного проекта, координацию разработки всех разделов проектной документации для строительства или для реконструкции, авторский надзор за строительством архитектурного объекта, а также деятельность юридических лиц по организации профессиональной деятельности архитекторов.

Другим законодательным актом, регулирующим общественные отношения в области строительства, является Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов

недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», действие которого распространяется на отношения, связанные с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. Закон регулирует отношения граждан и юридических лиц, привлекающих денежные средства для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости на основании договора участия в долевом строительстве, возникновение у участников права собственности на объекты долевого строительства и права общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, а также устанавливает гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства.

Жилищное законодательство регулирует отношения по поводу: возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;

пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда; пользования общим имуществом собственников помещений; отнесения помещений к числу жилых и исключения их из жилищного фонда;

учета жилищного фонда; содержания и ремонта жилых помещений; переустройства и перепланировки жилых помещений; управления многоквартирными домами;

создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;

предоставления коммунальных услуг;

внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги; контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Жилищная сфера — область народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилища, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

Основным законодательным актом в указанной сфере является Жилищный кодекс РФ.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для реализации гражданами права на жилище, в том числе:

содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях удовлетворения потребностей граждан в жилище;

используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

стимулируют жилищное строительство;

обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;

организуют контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

контролируют соблюдение установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

Объектами жилищных прав являются жилые помещения, которыми признаются изолированные помещения, являющиеся недвижимым имуществом и пригодные для

постоянного проживания граждан (отвечают установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

К жилым помещениям относятся: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната.

Право собственности и иные вещные права на жилые помещения подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных ГК РФ, Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Жилищный фонд — совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории России.

В зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется:

на частный жилищный фонд — совокупность жилых помещений, находящихся в собственности граждан и юридических лиц;

государственный жилищный фонд — совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации (жилищный фонд Российской Федерации) и субъектам РФ (жилищный фонд субъектов РФ);

муниципальный жилищный фонд — совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

В зависимости от целей использования жилищный фонд подразделяется:

на жилищный фонд социального использования — совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;

специализированный жилищный фонд — совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по специальным правилам жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов;

индивидуальный жилищный фонд — совокупность жилых помещений частного жилищного фонда, которые используются гражданами — собственниками таких помещений для своего проживания, проживания членов своей семьи и (или)

проживания иных граждан на условиях безвозмездного пользования, а также юридическими лицами — собственниками таких помещений для проживания граждан на указанных условиях пользования;

жилищный фонд коммерческого использования — совокупность жилых помещений, которые используются собственниками таких помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, предоставлены собственниками таких помещений лицам во владение и (или) в пользование.

Весь жилищный фонд независимо от его вида подлежит государственному учету в порядке, установленном Правительством РФ.

Государственный учет жилищного фонда наряду с иными формами его учета должен предусматривать проведение технического учета жилищного фонда, в том числе его техническую инвентаризацию и техническую паспортизацию (с оформлением технических паспортов жилых помещений — документов, содержащих техническую и иную информацию о жилых помещениях, связанную с обеспечением соответствия жилых помещений установленным требованиям).

Государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, а также за соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Кроме ЖК РФ к законодательству, регулиющему указанные общественные отношения, относятся федеральные законы от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» и от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

## **Органы управления строительно-жилищным комплексом**

В структуру органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование строительно-жилищным комплексом на федеральном уровне, включаются как органы, которыми руководит непосредственно Президент РФ (через Министерство обороны РФ с находящимся в его ведении Федеральным агентством специального строительства), так и органы, руководство которыми осуществляет Правительство РФ (Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору).

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную политику, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования); промышленности строительных материалов, жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также ее передачи); в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в том числе в жилищном фонде, в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов РФ и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости; ценообразования при проектировании и строительстве объектов капитального строительства, градостроительного зонирования, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства (за исключением территориального планирования) и жилищно-коммунального хозяйства; функции по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ; разработке и

согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ; функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности Министерства. Положение о Минстрое России утверждено постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038.

Минстрой России координирует деятельность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, Государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности на основе Положения о Службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401.

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство РФ.

Указанная Федеральная служба в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте всех зданий и сооружений.

Большими полномочиями в сфере управления строительно-жилищным комплексом обладает Министерство обороны РФ (Минобороны России).

В указанной области Минобороны России реализует, в частности, следующие полномочия:

осуществляет расквартирование и обустройство войск (сил), управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным за Минобороны России, а также строительство и эксплуатацию объектов военной и социальной инфраструктур в Вооруженных Силах РФ;

проводит государственную экспертизу градостроительной, пред-проектной, проектной документации и инвестиционных проектов, осуществляет государственный архитектурно-строительный надзор за качеством строительства объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Минобороны России в области строительства обладает контрольно-координационной функцией в отношении подведомственного ему Федерального агентства специального строительства.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, организующим в интересах обороны и безопасности государства работы в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства. Положение о Федеральном агентстве специального строительства утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1084.

Основными задачами Спецстроя России являются:

строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований и органов;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий;

строительство и восстановление объектов мобилизационного назначения для федеральных органов исполнительной власти, а также объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и др.

Спецстрой России осуществляет деятельность непосредственно и (или) через входящие в его состав воинские формирования.

Спецстрой России, в частности:

организует силами входящих в его состав воинских формирований выполнение для государственных нужд: подрядных работ по капитальному строительству специальных объектов, предназначенных для обеспечения готовности к функционированию органов государственной власти в военное время и в условиях военного и чрезвычайного положения; подрядных работ по капитальному строительству и реконструкции специальных объектов, объектов производственного и жилищного назначения для нужд Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; восстановительных работ в организациях, имеющих мобилизационные задания (заказы); строительно-монтажных работ на особо важных для обеспечения обороны и безопасности государства объектах инфраструктуры на протяжении всего их жизненного цикла;

разрабатывает программы строительства объектов производственной и социальной сферы на год и на перспективу для нужд Спецстроя России, строит эти объекты, контролирует освоение капитальных вложений и соблюдение договорных сроков строительства подрядчиками; организует проведение экспертизы и утверждение в установленном порядке обоснований инвестиций в строительство и проектов строительства объектов, обеспечивающих деятельность Спецстроя России.

В настоящее время в строительно-жилищном комплексе и управлении им реализуются кардинальные реформы. Принят и осуществляется приоритетный национальный проект «Доступное жилье», возрастают темпы и объем жилищного строительства и ввода социально значимых объектов, увеличивается производство современных строительных материалов, развивается ипотека.

## **Глава 23. Управление в области связи, информационных технологий и массовых коммуникаций**

### **Организационно-правовая система управления**

Правовые основы деятельности в области связи, полномочия органов государственной власти в области связи, а также права и обязанности лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами связи, определяются Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

Согласно данному Закону отношения в области связи включают в себя отношения, связанные с созданием и эксплуатацией всех сетей связи и сооружений связи, использованием радиочастотного спектра, оказанием услуг электросвязи и почтовой связи на территории Российской Федерации и на находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях.

Законом предусматривается два основных вида связи — электросвязь и почтовая связь. Электросвязь — это любые излучения, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам.

Электросвязь включает в себя телефонную, телеграфную, подвижную (сотовую), подвижную радиотелефонную связь, подвижную спутниковую радиосвязь и радиосвязь через технические средства, предназначенные для передачи и (или) приема радиоволн, состоящие из одного или нескольких передающих и (или) приемных устройств либо комбинации таких устройств и включающие в себя вспомогательное оборудование.

Кроме того, в соответствии с законодательством выделяются два вида специальной связи — президентская и фельдъегерская.

В состав единой сети электросвязи Российской Федерации входят: сеть связи общего пользования, выделенные и другие сети связи, обеспечивающие передачу информации при помощи электромагнитных систем.

Сети связи специального назначения (сети спецсвязи, спецсвязь) в отличие от других элементов единой сети электросвязи России предназначены исключительно для обеспечения публичных потребностей и не могут быть использованы в коммерческих целях.

Почтовая связь — вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также почтовые переводы денежных средств.

Правовой основой функционирования в Российской Федерации печати и массовых коммуникаций являются Конституция РФ, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», другие федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, а также субъектов РФ в данной области.

В сферу печати и массовых коммуникаций входят отношения по созданию и функционированию средств массовой информации и массовых коммуникаций, телерадиовещанию, использованию радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи для целей телерадиовещания, развитию средств массовых коммуникаций и их распространению; а также по информационному обмену, работе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности.

Отношения в сфере поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, применения информационных технологий, а также обеспечения защиты информации определяются Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Согласно данному Закону, информация — это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Документированная информация — зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с

реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель. Электронное сообщение — это информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети.

Информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную и на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

Под доступом к информации понимается возможность получения информации и ее использования. Конфиденциальность информации — обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя.

## **Органы управления**

### **в области связи, информационных технологий и массовых коммуникаций**

В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» государственное управление в области связи, информационных технологий и массовых коммуникаций осуществляют Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, а также Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям и Федеральное агентство связи, деятельность которых координирует и контролирует указанное Министерство.

Управление в области специальной связи (шифрованной, засекреченной) осуществляется Федеральной службой охраны, Федеральной службой безопасности, Службой внешней разведки РФ, Государственной фельдъегерской службой РФ, которые подчинены Президенту РФ.

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных;

управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним;

выработке и реализации государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Положение о Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418.

Минкомсвязь России выступает в качестве почтовой администрации Российской Федерации и выполняет функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи.

Минкомсвязь России также является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере использования электронной подписи и в ряде других сфер, определяемых Правительством РФ.

В частности, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 июля 2014 г. № 641 Минкомсвязь России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на разработку концепции развития связи и информационных технологий в целях осуществления мероприятий по подготовке и проведению в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. Согласно постановлению Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 Минкомсвязь России определена оператором федеральных государственных информационных систем «Федеральный реестр государственных и

муниципальных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Минкомсвязь России осуществляет следующие полномочия:

устанавливает требования к построению сетей связи, к применяемым средствам связи и управлению сетями связи, защите сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой по ним информации, к порядку взаимодействия сетей связи, составляющих единую сеть электросвязи Российской Федерации, к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей связи и сооружений связи, к оказанию услуг связи, в том числе универсальных;

определяет порядок присвоения нумерации выделенным сетям связи, образования позывных сигналов для опознавания радиоэлектронных средств гражданского назначения; присвоения нумерации части технологической сети связи, присоединенной к сети связи общего пользования; предоставления операторами связи служебной электросвязи; приема и передачи почтовых отправлений и денежных средств между организациями почтовой связи; ведения раздельного учета доходов и расходов по видам деятельности, оказываемым услугам связи и используемым для оказания этих услуг частям сети электросвязи операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования; применения франкировальных машин, издания и использования государственных знаков почтовой оплаты; формирования Государственной коллекции знаков почтовой оплаты;

устанавливает правила аккредитации удостоверяющих центров и порядок проверки соблюдения аккредитованными удостоверяющими центрами требований Федерального закона «Об электронной подписи», на соответствие которым эти удостоверяющие центры были аккредитованы, осуществляет ряд других функций.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, реализующим 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. Положение о Федеральной службе утверждено постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228.

Роскомнадзор — уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных, а также ряда других.

Роскомнадзор реализует следующие полномочия:

осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением: законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания; требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, требований к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи; операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации; порядка распределения ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации; операторами связи точного соответствия выделенного им ресурса нумерации установленному порядку использования ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации; организациями федеральной почтовой связи порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации контролю, а также организацией ими внутреннего контроля; пользователями радиочастотного спектра порядка требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля;

устанавливает порядок: представления лицензиатом в лицензирующий орган сведений об операторах связи, осуществляющих трансляцию телеканала, радиоканала по договору с вещателем таких телеканала или радиоканала, и о лицах, распространяющих телеканал, радиоканал в неизменном виде по договору с

вещателем таких телеканала или радиоканала; ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации; порядок формирования и ведения лицензирующим органом реестра лицензий на телевизионное вещание, радиовещание; порядок представления в лицензирующий орган оператором связи, осуществляющим трансляцию телеканалов и (или) радиоканалов по договору с вещателем, сведений о таком вещателе, а также формы свидетельства о регистрации средства массовой информации и разрешения на распространение продукции зарубежного периодического печатного издания;

образует Федеральную конкурсную комиссию по телерадиовещанию, организует и обеспечивает ее деятельность;

выдает разрешения на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий на территории Российской Федерации; на судовые радиостанции, используемые на морских судах, судах внутреннего плавания и судах смешанного (река — море) плавания; на ввоз на территорию Российской Федерации в условиях, отличных от импорта, радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения, а также на их ввоз физическими лицами для личного пользования;

рассматривает обращения операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и взаимодействия операторов связи, принимает по ним решения и выдает предписания в соответствии с федеральным законом, осуществляет ряд других полномочий.

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать) является федеральным органом исполнительной власти. Оно оказывает государственные услуги, управляет 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. Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292.

Роспечать реализует следующие полномочия в установленной сфере деятельности: организует проведение измерений аудитории электронных средств массовой информации и анализ тиражей печатных средств массовой информации; оказывает государственную поддержку организациям, осуществляющим производство, распространение и (или) тиражирование отбираемых в соответствии с критериями, устанавливаемыми Агентством, социально значимых проектов в области электронных средств массовой информации, в том числе создание и поддержание в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение; а также в области печатных средств массовой информации; выпускает издания для инвалидов и инвалидов по зрению; осуществляет ряд других функций.

Федеральное агентство связи (Россвязь) является федеральным органом исполнительной власти, управляющим государственным имуществом и оказывающим государственные услуги в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания. Положение о Федеральном агентстве связи утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320.

Россвязь осуществляет следующие полномочия:

организует выполнение мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях; издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты; проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза; систему сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности; проведение международной процедуры координации использования радиочастотных присвоений, в том числе орбитально-частотных позиций для космических аппаратов;

ведет регистрацию деклараций о соответствии средств связи и реестр сертификатов соответствия системы сертификации в области связи;

формирует Государственную коллекцию знаков почтовой оплаты; присваивает почтовые индексы объектам федеральной почтовой связи на территории Российской Федерации, а также реализует ряд других полномочий в установленной сфере деятельности.

## **Глава 24. Управление таможенным делом**

Таможенное дело представляет собой совокупность средств и способов таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. Правовые отношения в этой сфере имеют комплексный, межотраслевой, частно-публичный характер.

### **История создания таможенных органов**

По мнению историков, развитие таможенного дела и становление таможенных органов началось в XVII в. Таможнями управляли таможенные головы и их помощники — целовальники, называемые так потому, что при вступлении в должность они целовали крест и приносили присягу служить верно. Помимо целовальников процедуру таможенного оформления помогали осуществлять работавшие по найму дьяки и подьячие, в обязанности которых входило записывать в таможенные книги данные о товарах и их обложении. Таможенные головы выбирались из первостатейных купцов и служили бесплатно.

Целовальников выбирали из торгового посадского населения. Как голове, так и целовальникам строго запрещалось производить какие-либо торговые операции. За превышение сумм сборов головы получали награду, а если доходы таможни по вине управляющих уменьшались по сравнению с прошлыми годами, с головы и целовальников взыскивали недочет. В случае серьезных злоупотреблений головы подвергались и более строгому наказанию — битью кнутом, а то и «смертной казнью без всякой пощады».

В 1718 г. Петром I в целях покровительства российской торговле, управления таможенными сборами и таможенными тарифами была образована Коммерц-коллегия, возглавившая систему таможенных органов Российской Империи.

Несколько позднее эту коллегию подчинили Министерству финансов, в Департаменте внешней торговли которого для непосредственного руководства таможенным делом было создано Таможенное отделение. Затем Департамент был преобразован в Департамент таможенных сборов, на который возлагалось заведование таможенным делом на территории всей России. Управление отдельными отраслями таможенного дела осуществлялось через структурные подразделения департамента — таможенные столы.

В 1753—1757 гг. была проведена таможенная реформа, завершившаяся перестройкой таможенной системы в России. Начало ей положил Манифест от 20 декабря 1753 г. В нем провозглашалась отмена 17 видов таможенных и мелочных внутренних сборов с торговли и перевозки товаров. Взамен их вводился добавочный 13%-ный сбор русскими деньгами на все ввозимые и вывозимые товары. В 1758 г. все таможни, кроме остзейских и расположенных в азиатской части страны, были отданы в откупное содержание компании купца Шемякина сроком на шесть лет.

В 1763 г. компания не смогла уплатить правительству договорную сумму. Шемякин был отдан под суд, а 24 августа 1762 г. Екатерина II подписала указ об окончательном приеме таможен в казенное ведение.

Для надзора над ними учредили Главную над таможенными сборами канцелярию, а с 1789 г. надзор был возложен на Таможенные экспедиции казенных палат. 15 ноября 1796 г. снова заработала Коммерц-коллегия, и таможни переподчинили ей. Министр коммерции стал главным начальником всех таможенных учреждений России.

В начале XIX в. в стране коллежская система управления сменилась министерской. 25 июня 1811 г. Министерство коммерции ликвидируется. Функция управления таможнями передается во вновь созданный Департамент внешней торговли, включенный в состав образованного в 1802 г. Министерства финансов.

В середине XIX в. контрабанда была одним из широко распространенных способов торговли. В ряде мест она велась почти явно, например в Бродах, на границе с Австрией, или в Мемеле, на границе с Пруссией, где открыто существовали компании, которые за умеренную плату страховали контрабандные грузы. Например,

в 1831 г. на северо-западной границе в районе Паланген была задержана контрабанда на сумму 48 281 руб. По тем временам это была очень крупная сумма. Товар прибыл из Парижа и предназначался для продажи местным купцам. Слух о задержании такой дорогой партии контрабанды дошел до Николая I, и он пожелал лично осмотреть груз. Монарх был весьма удивлен неистощимой фантазией контрабандистов: дорогие товары размещались под козлами в рессорах и даже в кожаных мешках, в которых хранилось сало для смазки колес. Увиденное так потрясло царя, что с этого времени он стал постоянно интересоваться охраной границ, требуя усиленной борьбы с контрабандой.

В 1868 г. для усиления охраны морской границы в Балтийском море создается Морское крейсерство, а в 1872 г. основывается таможенная флотилия. В октябре 1893 г. пограничная стража была выведена из подчинения начальника Департамента таможенных сборов и таможенных округов, ей присвоили название Отдельного корпуса пограничной стражи, который переходил в непосредственное подчинение Министра финансов.

Ведущим правовым актом в системе таможенного законодательства долгое время оставался Таможенный устав, который действовал с 1755 г. свыше 60 лет. Второй Таможенный устав 1819 г. был принят в правление императора Александра II в период наибольшей либерализации таможенной политики России. Важнейшее значение в развитии таможенного законодательства имел Таможенный устав 1857 г., в котором была закреплена система таможенных учреждений и управления ими.

Принятый в условиях окончательного перехода к активному протекционизму Таможенный устав 1892 г. установил общий порядок регулирования европейской и азиатской торговли.

Последний таможенный устав Российской Империи был принят в 1910 г. Его нормы фактически действовали до принятия в 1924 г. первого советского Таможенного устава СССР.

Мировая война, первые годы революции и гражданской войны окончательно свели к нулю как внешний товарооборот, так и функции российской таможни. В условиях

разрухи и натурального товарообмена вопроса о таможенной политике не возникало. К реформированию внешней торговли приступило уже Временное правительство. Последующие важные перемены произошли после Октябрьской революции 1917 г. Положением ВЦИК и СНК о рабочем контроле от 14 (27) ноября 1917 г. вводилась государственная торговая монополия на все товары первой необходимости. 22 апреля 1918 г. был принят Декрет СНК о национализации внешней торговли. Через месяц учреждается пограничная охрана. В июне принимается Декрет «О переходе Департамента таможенных сборов, Главного управления пограничной охраны и корчемной стражи в ведение Народного комиссариата торговли и промышленности». Департамент таможенных сборов переименовывается в Главное управление таможенного контроля с непосредственным подчинением Народному комиссару торговли и промышленности.

В начале 1921 г. политика «военного коммунизма» сменилась новой экономической политикой. Товарный голод в стране, дезорганизация рынка, переставшего быть регулятором производства, низкое качество продукции и высокая себестоимость отечественных товаров при недостаточном ввозе — таковы были объективные условия, благоприятствовавшие развитию контрабанды. В декабре 1921 г. было принято постановление СНК РСФСР «О борьбе с контрабандой», в соответствии с которым при ВЧК начала работать Центральная комиссия по борьбе с контрабандой под председательством Реввоенсовета.

Таможенный устав СССР 1924 г. — первый кодифицированный акт по таможенному регулированию, сформировавший систему таможенного управления в Союзе. Главной задачей таможенных органов стал контроль за экспортно-импортными операциями в рамках государственной монополии внешней торговли. На рубеже 20—30-х гг. усилился командно-бюрократический стиль управления экономикой, укрепился принцип государственной монополии, резко сократилось число участников внешнеторговых связей, таможенный контроль стал чисто вспомогательным инструментом регулирования внешнеэкономической деятельности.

В начале 1930-х гг. был введен ускоренный пропуск через границу отдельных грузов и централизованный порядок расчетов по таможенным пошлинам за эти грузы. Упрощение в оформлении привело к изменениям в таможенной системе — ликвидировались таможенные склады для временного хранения экспортных и импортных грузов, уменьшилось количество таможен и таможенных постов, сократился штат таможенных служащих. Одновременно упрощалась система управления таможенными органами. Сложившаяся система таможенных органов просуществовала почти без изменений до 1980-х гг.

Таможенным кодексом 1964 г. таможня была переподчинена Министерству внешней торговли СССР. Решением Совета Министров СССР в 1986 г. на базе Главного таможенного управления при Министерстве внешней торговли СССР было образовано Главное управление государственного таможенного контроля (ГУГТК) при Совете Министров СССР.

После распада СССР Указом Президента РСФСР от 25 октября 1991 г. № 161 был образован Государственный таможенный комитет РСФСР. Ему было поручено организовать борьбу с нарушением таможенных правил, в том числе и с административными правонарушениями, рассмотрение дел по которым в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях осуществляли таможенные органы Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Государственный таможенный комитет РФ был преобразован в Федеральную таможенную службу. Его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности были переданы Министерству экономического развития и торговли РФ.

В настоящее время Федеральная таможенная служба непосредственно подведомственна Правительству РФ.

## **Административно-правовые основы управления таможенным делом**

В соответствии с Конституцией РФ таможенное регулирование находится в ведении Российской Федерации и заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации.

На территории России действуют Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС) 2009 г. и Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который:

регулирует отношения, связанные с ввозом товаров в Российскую Федерацию и вывозом товаров из Российской Федерации; их перевозкой по территории Российской Федерации под таможенным контролем; перемещением товаров между территорией Российской Федерации и территориями искусственных островов, установок и сооружений, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права; с временным хранением; таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, взиманием и уплатой таможенных платежей; определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области правового регулирования таможенного дела; устанавливает права и обязанности лиц, осуществляющих деятельность, связанную с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, а также лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела; устанавливает правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации; регулирует властные отношения между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения товарами, ввезенными в Российскую Федерацию и вывозимыми из Российской Федерации.

Федеральный закон определяет особенности таможенного регулирования в стране. Это необходимо, поскольку с 1 июля 2010 г. в России применяется ТК ТС. Данный акт содержит множество норм, отсылающих к национальному законодательству государств — членов Таможенного союза.

Федеральный закон определяет систему таможенных органов, в которую входят: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела; региональные таможенные управления; таможни; таможенные посты.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, вправе создавать специализированные таможенные органы, а также свои структурные подразделения (департаменты, управления), компетенция которых ограничивается отдельными полномочиями для выполнения некоторых функций, возложенных на таможенные органы, либо для совершения таможенных операций в отношении определенных видов товаров. Он имеет свои представительства в иностранных государствах, создаваемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таможенный кодекс Таможенного союза — основной документ, регулирующий отношения, связанные с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властные отношения между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

Таможенное законодательство таможенного союза состоит из:

ТК ТС;

международных договоров государств — членов Таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в Союзе;

решений Комиссии таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в таможенном союзе, принимаемых в соответствии с ТК ТС и международными договорами государств — членов Таможенного союза.

Если в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза регулирование в Союзе осуществляется в соответствии с законодательством государства — члена Таможенного союза, такое законодательство действует на территории этого государства — члена Таможенного союза.

Применяются меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения, законодательные акты государств — членов Таможенного союза в сфере налогообложения, действующие на день регистрации таможенной декларации или иных таможенных документов, если иное не установлено ТК ТС и (или) международными договорами государств — членов Таможенного союза.

При перемещении товаров через таможенную границу с нарушениями требований, установленных таможенным законодательством Таможенного союза, применяются законодательство Таможенного союза, меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения, законодательные акты государств — членов Таможенного союза в сфере налогообложения, действующие на день фактического пересечения товарами таможенной границы, если иное не установлено ТК ТС и (или) международными договорами государств — членов Таможенного союза.

Административными правонарушениями являются те правонарушения, по которым в соответствии с законодательством государств — членов Таможенного союза таможенные органы ведут административный процесс (осуществляют производство).

В гл. 16 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушения таможенных правил — 24 состава административных правонарушений. Так, установлена административная ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки; за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров; недекларирование либо недостоверное декларирование физическими

лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов; нарушение режима зоны таможенного контроля; и др.

На основании и во исполнение актов таможенного законодательства, указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения в области таможенного дела. В его ведении находится Федеральная таможенная служба (ФТС России), издающая в пределах своей компетенции правовые акты в области таможенного дела.

Помимо вышеназванных правовых актов в таможенном деле применяются меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а также акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, действующие на день принятия таможенной декларации.

Таможенные органы Таможенного союза обеспечивают на таможенной территории решение следующих основных задач:

содействие реализации единой торговой политики Таможенного союза;

обеспечение исполнения таможенного законодательства Таможенного союза и иного законодательства государств — членов Таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы;

совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;

взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контроль за правильностью их исчисления и своевременностью уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции;

обеспечение соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу;

соблюдение прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования и создание условий для ускорения товарооборота через таможенную границу;

обеспечение мер по защите национальной безопасности государств — членов Таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, а также в соответствии с международным договором государств — членов Таможенного союза — мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу валюты государств — членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств — членов Таможенного союза;

обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории Таможенного союза в пределах своей компетенции;

ведение таможенной статистики.

Законодательством государств — членов Таможенного союза могут быть установлены и иные задачи, решаемые таможенными органами.

Система таможенных органов, их права, обязанности и ответственность, а также условия прохождения службы в таможенных органах определяются законодательством государств — членов Таможенного союза.

Федеральная таможенная служба (ФТС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации следующие функции: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела; агента валютного контроля; по защите прав на объекты интеллектуальной собственности; по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу

РФ (специализированные пункты пропуска); по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации.

Положение о Федеральной таможенной службе РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809.

ФТС России осуществляет свою деятельность непосредственно, через территориальные органы Службы и представительства (представителей) в иностранных государствах во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, Банком России, общественными объединениями и иными организациями.

ФТС России вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Службы, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы.

Служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением таможенного законодательства Таможенного союза на территории России, законодательства Российской Федерации о таможенном деле, а также принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов; правильностью исчисления и своевременностью уплаты антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, предварительных антидемпинговых, предварительных специальных и предварительных компенсационных пошлин, утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств; валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации.

ФТС России ведет оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, производство неотложных следственных действий и дознания по которым отнесено УПК РФ к ведению

таможенных органов; выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также в целях обеспечения собственной безопасности.

Федеральную таможенную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ. Он имеет заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению руководителя Федеральной таможенной службы.

Заместитель руководителя Федеральной таможенной службы, курирующий оперативно-разыскную работу таможенных органов, по вопросам финансово-хозяйственной деятельности подотчетен руководителю Федеральной таможенной службы, а по вопросам оперативно-служебной деятельности наделяется правом принятия самостоятельных решений.

Структурными подразделениями центрального аппарата ФТС России являются Главное организационно-инспекторское управление, Главное управление информационных технологий, Главное управление организации таможенного оформления и таможенного контроля, Главное управление по борьбе с контрабандой, Главное управление тылового обеспечения, Главное управление федеральных таможенных доходов и тарифного регулирования, Главное финансово-экономическое управление; а также управления: таможенных расследований и дознания, правовое, торговых ограничений, валютного и экспортного контроля, государственной службы и кадров, по связям с общественностью, по противодействию коррупции, таможенного сотрудничества, таможенной статистики и анализа, контрольно-ревизионное, товарной номенклатуры, аналитическое, рисков и оперативного контроля.

Региональными органами ФТС России являются таможенные управления (Центральное, Северо-Западное, Южное, Приволжское, Уральское, Сибирское, Дальневосточное, Северо-Кавказское). Кроме того, в систему таможенных органов входят таможни и таможенные посты.

Задачи и функции региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов определяются Общим положением о региональном таможенном управлении и общим положением о таможне, утвержденным приказом ФТС России от 4 сентября 2014 г. № 1700, и Общим положением о таможенном poste, утвержденным приказом ФТС России от 4 сентября 2014 г. № 1701.

Приказами ФТС России от 23 июня 2014 г. № 1182 «О создании таможенных постов в структуре Крымской таможни» и от 23 июня 2014 г. № 1183 «О создании таможенных постов в структуре Севастопольской таможни» созданы таможенные посты в этих субъектах РФ.

## **Глава 25. Управление в сфере экологии, охраны окружающей среды и природопользования Организационно-правовая система управления**

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» различаются два основных направления в государственном управлении окружающей средой:

- 1) охрана окружающей среды, под которой понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность);
- 2) природопользование (использование природных ресурсов) — эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Оба направления государственной деятельности по управлению в сфере окружающей среды тесно взаимосвязаны и не могут существовать друг без друга, а следовательно, и основу нормативно-правовой базы по указанному вопросу составляют законодательные акты, регулирующие оба аспекта государственного регулирования, которые, в свою очередь, можно разделить:

на законодательные акты, регулирующие комплексно конкретный природоресурсный объект (и его охрану и использование): Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ; федеральные законы: «Об охране окружающей среды», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязнённых участков территории», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране

атмосферного воздуха», от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»;

законодательные акты, регулирующие функциональное использование природно-ресурсного объекта: Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Кодекс торгового мореплавания РФ, Градостроительный кодекс РФ; федеральные законы: от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

## **Органы управления**

### **в области охраны окружающей среды и природопользования**

Органы, осуществляющие на федеральном уровне государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования, частично совпадают. В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» к таким органам относятся: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и

три федеральных агентства: водных ресурсов, лесного хозяйства и по недропользованию.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) — федеральный орган исполнительной власти, вырабатывающий государственную политику и занимающийся нормативно-правовым регулированием в сферах: изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания; земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории; лесных отношений; охоты; гидрометеорологии и смежных с ней областях; государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации; охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления; государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Кроме того, Минприроды России организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства, является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление тарифов на захоронение радиоактивных отходов. Министерство осуществляет координацию и контролирует деятельность подведомственных ему служб и агентств.

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404, оно полномочно самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности относительно:

порядка: государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами; постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса; переоформления лицензий на пользование участками недр; утверждения лесоустроительных проектов и других документов лесоустройства, расчетных лесосек; мониторинга лесов; организации и проведения лесных конкурсов и аукционов; ведения Российского регистра гидротехнических сооружений; проведения очистки водных объектов от затонувшей древесины; регулирования численности объектов животного мира; использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью; проведения лесоустройства на территории лесов, не входящих в лесной фонд; формирования и утверждения регламента работы экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности гидротехнических сооружений;

форм: бланка лицензии на пользование недрами; лесорубочного билета, ордера, лесного билета, их учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю; декларации безопасности гидротехнических сооружений; бланков лицензий на водопользование и распорядительных лицензий; долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира;

перечней: региональных перечней видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным; показателей государственного учета лесного фонда, а также форм соответствующих документов; показателей государственного лесного кадастра; видов побочного лесопользования; противопожарных мероприятий, осуществляемых лесопользователями, и требований к разработке планов таких мероприятий; должностных лиц государственной лесной охраны Российской Федерации; видов специального водопользования; должностных лиц, осуществляющих государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений (за

исключением судоходных гидротехнических сооружений и гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики);

правил: региональных правил рубок (наставлений); санитарных правил, регламентирующих мероприятия по защите лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, от вредителей и болезней леса; ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, формы учетной документации по особо охраняемым природным территориям и методические указания по их заполнению, а также публикации кадастровых сведений;

положений: об авиационной охране лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд; о государственных природных заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках федерального значения, биосферных полигонах государственных природных биосферных заповедников;

методик: геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых; экономической оценки лесов;

классификаций запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования; она находится в ведении Минприроды России. Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в установленной сфере деятельности наделена следующими полномочиями:

а) 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;

б) выполняет функции: административного органа в Российской Федерации по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, в отношении видов дикой фауны и флоры, которым грозит исчезновение, кроме осетровых видов рыб; федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал; выдает в установленном порядке лицензии (разрешения):

на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации; 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 Россию зоологических коллекций, диких животных, их частей и полученной из них продукции (кроме объектов охоты и рыболовства), а также 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, лекарственного

сырья растительного и животного происхождения, рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых); коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них; информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории России, 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 и на континентальном шельфе Российской Федерации в пределах своей компетенции;

в) организует и проводит в порядке, определяемом Правительством РФ, государственную экологическую экспертизу:

проектов правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ, реализация которых может привести к негативным воздействиям на природные ресурсы, нормативно-технических и инструктивно-методических документов органов государственной власти страны, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на использование природных ресурсов;

материалов, подлежащих утверждению органами государственной власти России и субъектов РФ, и предшествующих разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации и субъектов РФ;

документации, обосновывающей соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов, находящихся в ведении Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления;

материалов комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, субъектов РФ и местного значения, а также программ реабилитации этих территорий;

проектов схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении России и субъектов РФ;

документации об изменении функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе материалов, обосновывающих перевод лесных земель в нелесные;

иных видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на охрану и использование природных ресурсов;

г) осуществляет в пределах своей компетенции мониторинг объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;

д) ведет Красную книгу Российской Федерации;

е) ведет кадастр особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также выполняет иные функции, закрепленные за Росприроднадзором.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является федеральным органом исполнительной власти, управляющим государственным имуществом и оказывающим государственные услуги в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды; осуществляющим государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы. Положение о Службе утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды обеспечивает в установленной сфере деятельности выполнение обязательств

Российской Федерации по ее международным договорам, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г. Служба находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Росгидромет на основании федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ и в порядке, установленном ими, реализует следующие полномочия по контролю и надзору в установленной сфере деятельности:

осуществляет государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации; лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

ведет государственный учет поверхностных вод; государственный водный кадастр в части поверхностных водных объектов; Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении; формирует и обеспечивает функционирование государственной наблюдательной сети; государственный мониторинг атмосферного воздуха (в пределах своей компетенции); государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал (в пределах своей компетенции); государственный мониторинг континентального шельфа (в пределах своей компетенции); государственный мониторинг состояния исключительной экономической зоны Российской Федерации (в пределах своей компетенции); руководит и контролирует деятельность Российской антарктической экспедиции; занимается информированием пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей); обеспечивает функционирование на территории Российской Федерации пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и

распространения гидрометеорологической информации; организует выпуск экстренной информации об опасных природных явлениях, о фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей среды, которые могут угрожать жизни и здоровью населения и наносить ущерб окружающей среде; и др.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику, оказывающим государственные услуги и управляющим государственным имуществом в сфере лесного хозяйства. Оно находится в ведении Минприроды России. Положение об Агентстве утверждено постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736.

Федеральное агентство лесного хозяйства в установленной сфере деятельности реализует следующие полномочия:

устанавливает возрасты рубок;

рассматривает материалы о переводе земель лесного фонда или земельных участков земель лесного фонда в земли других (иных) категорий;

анализирует проекты схем территориального планирования субъектов РФ, генеральных планов г. Москвы и Санкт-Петербурга, схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов и готовит заключения в пределах своей компетенции;

относит леса к защитным (за исключением случая, предусмотренного п. 2 ст. 82 ЛК РФ) и выделяет особо защитные участки, устанавливает и изменяет их границы,

относит леса к эксплуатационным, резервным, устанавливает и изменяет их границы;

ведет государственную инвентаризацию лесов; обобщает документированную информацию, содержащуюся в государственном лесном реестре;

занимается организацией лесного семеноводства; формирует и хранит федеральный фонд семян лесных растений; устанавливает лесосеменное районирование; ведет государственный надзор в области семеноводства лесных растений;

обеспечивает проектирование лесничеств и лесопарков, лесов всех видов, а также закрепление на местности местоположения их границ;

контролирует расходование субъектами РФ средств в области лесных отношений, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции;

осуществляет федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), федеральный государственный пожарный надзор на землях лесного фонда, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с ч. 1 ст. 83 ЛК РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов РФ;

управляет государственным имуществом, оказывает государственные услуги в области лесных отношений, установленные ЛК РФ, в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 ЛК РФ, и (или) в случаях, когда указанные полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов РФ;

обеспечивает меры пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 ЛК РФ;

оценивает эффективность осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий: готовит при необходимости представления об изъятии у них соответствующих полномочий;

разрабатывает и утверждает лесные планы субъектов РФ, когда такие полномочия им не переданы;

рассматривает проект лесного плана субъекта РФ и направляет заключение на него;

выполняет федеральные целевые, ведомственные и иные программы в установленной сфере деятельности, готовит предложения по формированию перечня объектов капитального строительства для включения в федеральные адресные инвестиционные программы; и др.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) оказывает государственные услуги и управляет федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Оно находится в ведении Минприроды России. Положение об Агентстве утверждено 16 июня 2004 г. № 282.

Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно или через территориальные органы (в том числе бассейновые) и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росводресурсы реализуют, в частности, следующие полномочия:

организуют перераспределение водных ресурсов водных объектов, находящихся в федеральной собственности; подготовку, заключение и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов; подготовку и осуществление противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также мероприятий по предотвращению и ликвидации вредного воздействия вод; государственную экспертизу схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, а также предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов;

проводят в установленном порядке конкурсы и заключают государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд и осуществляют функции государственного заказчика межгосударственных, федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства, а также ведут государственный реестр договоров пользования водными объектами в порядке, установленном законодательством России, государственный водный кадастр и Российский регистр гидротехнических сооружений;

осуществляют в порядке и пределах, определенных законодательством России, владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом, а также абсолютно нехарактерную для федерального агентства функцию по выдаче, оформлению и регистрации лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, приостановление действия и аннулирование указанных лицензий, регистрацию договоров пользования водными объектами; взимание сбора за выдачу лицензий на водопользование и представление в органы исполнительной власти субъектов РФ предложений по определению размера указанного сбора; разработку в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, составление водохозяйственных балансов; государственный мониторинг водных объектов, государственный учет поверхностных и подземных вод и их использования в порядке, установленном законодательством; планирование рационального использования водных объектов; разработку и согласование нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты по бассейну водного объекта или его участку; разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по стране в целом, отдельным ее регионам, речным бассейнам; подготовку к публикации и издание сведений государственного водного кадастра Российской Федерации;

представляют в органы исполнительной власти субъектов РФ предложения по установлению лимитов водопользования по водным объектам, находящимся в собственности субъектов РФ;

устанавливают режимы специальных мероприятий на водохранилищах, пропуска паводков на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, а также осуществляют иные функции.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования как непосредственно, так и через территориальные органы

или подведомственные организации. Это федеральное агентство находится в ведении Минприроды России. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 14 июня 2004 г. № 293.

Среди полномочий Роснедр выделим следующие:

осуществляют, как и все агентства, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для исполнения его функций, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

организуют государственное геологическое изучение недр; экспертизу его проектов; проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; государственную экспертизу информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

относят запасы полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным, определяют нормативы содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства; предоставляют за плату геологическую информацию о недрах; выдают заключения об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых; организационно обеспечивают государственную систему лицензирования пользования недрами; принимают решения о предоставлении права пользования участками недр и об утверждении итогов конкурсов или аукционов; не свойственную федеральному агентству функцию по выдаче, оформлению и регистрации лицензий на пользование недрами; вносят представления органу исполнительной власти субъекта РФ по конкретному размеру ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на пользование которым выдана лицензия; определяют конкретный размер ставки

регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, находящемуся на континентальном шельфе Российской Федерации, в ее исключительной экономической зоне или за пределами страны на территориях, находящихся под юрисдикцией России, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора; рассматривают и согласуют проектную и техническую документацию на разработку месторождений полезных ископаемых;

ведут государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых; ведут государственный учет и обеспечивают ведение государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей.

Важную роль в административно-правовом регулировании в сфере охраны и использования окружающей среды играет непосредственно подчиненная Правительству РФ Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401. Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых

материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Ростехнадзор является:

органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;

специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;

органом государственного горного надзора;

специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности; органом государственного энергетического надзора; специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Служба наделена следующими полномочиями:

а) самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии;

порядок: выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии в соответствии с перечнем должностей, утвержденным Правительством РФ; выдачи и формы разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ;

требования: к составу и содержанию документов, касающихся обеспечения безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и (или) осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также к порядку проведения экспертизы указанных документов; надзору за системой государственного учета и контроля ядерных материалов;

к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра; к оформлению декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечню включаемых в нее

сведений; к порядку проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения, а также к экспертизе промышленной безопасности, к оформлению заключения данной экспертизы, к составу и содержанию документов, касающихся оценки техногенного воздействия на окружающую среду;

перечни (кадастры) объектов, в отношении которых должны определяться технические нормативы выбросов;

расчетные инструкции по определению состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух;

нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности;

б) осуществляет контроль и надзор:

за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;

ядерной, радиационной, технической, пожарной, промышленной безопасностью на опасных производственных объектах, транспортированием опасных веществ на опасных производственных объектах, в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике), при пользовании недрами;

соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики;

соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль);

горно-спасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях;

в) осуществляет лицензирование деятельности:

по размещению, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов; по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами;

эксплуатации взрывоопасных и пожароопасных производственных объектов, нефтегазодобывающих производств, магистрального трубопроводного транспорта, газовых сетей, электрических сетей; проведению экспертизы промышленной безопасности; производству маркшейдерских работ;

производству, хранению и применению взрывчатых материалов промышленного назначения;

переработке, хранению, транспортировке по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки.

Кроме того, Служба регистрирует опасные производственные объекты и ведет: государственный реестр таких объектов; государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух; государственный кадастр отходов и государственный учет в области обращения с отходами, а также проводит работу по паспортизации опасных отходов; проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности и т.д.

## **Раздел 7. Управление в социально-культурной сфере**

### **Глава 26. Управление в сфере образования и науки**

#### **Организационно-правовая система управления в сфере образования**

Образование — единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Государственная политика и правовое регулирование в сфере образования основываются на следующих принципах:

признание приоритетности образования;

обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в этой сфере;

гуманистический характер образования;

единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;

создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;

светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Образование подразделяется на общее, профессиональное, дополнительное и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование).

Общее и профессиональное образование реализуются по уровням образования.

В Российской Федерации установлены следующие уровни общего образования: дошкольное; начальное общее; основное общее; среднее общее. Для профессионального образования уровни образования таковы: среднее профессиональное; высшее — бакалавриат; высшее — специалитет, магистратура; высшее — подготовка кадров высшей квалификации (ст. 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Для обеспечения возможности реализации гражданином права на образование в стране создана система образовательных учреждений, которые по организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными,

негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций, объединений).

К образовательным учреждениям относятся учреждения следующих типов: дошкольные, общеобразовательные — начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования; дополнительного образования взрослых; специальные (коррекционные) учреждения для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии; дополнительного образования; для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей); дополнительного образования детей; другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс. Образовательный процесс реализуется в различных формах: очная, очно-заочная (вечерняя), заочная, семейное образование, самообразование, экстернат.

В реализации единой государственной политики в области образования важное значение имеют федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты.

Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования обеспечивают:

- 1) единство образовательного пространства Российской Федерации;
- 2) преемственность основных образовательных программ;
- 3) вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования, возможность формирования образовательных программ различного уровня сложности и направленности с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся;
- 4) государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения.

Стандарты являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших

образовательные программы соответствующего уровня и соответствующей направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения.

Федеральными государственными образовательными стандартами устанавливаются сроки получения общего образования и профессионального образования с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий обучающихся. Они разрабатываются по уровням образования. При формировании федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования учитываются положения соответствующих профессиональных стандартов.

Перечни профессий, специальностей и направлений подготовки с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки, порядок формирования этих перечней утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Порядок разработки, утверждения государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений устанавливается Правительством РФ.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ, вправе самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные стандарты по всем уровням высшего образования. Требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов.

Образовательные программы определяют содержание образования, которое должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений, обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями. Содержание профессионального образования и профессионального обучения должно обеспечивать получение квалификации.

В Российской Федерации по уровням общего и профессионального образования, по профессиональному обучению реализуются основные образовательные программы, по дополнительному образованию — дополнительные образовательные программы. Образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если иное не установлено федеральным законом.

Образовательное учреждение создается учредителем по собственной инициативе и регистрируется в уполномоченном органе. Права юридического лица у образовательного учреждения возникают с момента государственной регистрации, а право на ведение образовательной деятельности — с момента получения лицензии в соответствующем органе управления образованием.

Государственная регламентация образовательной деятельности направлена на установление единых требований образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований. Она включает в себя: 1) лицензирование образовательной деятельности; 2) государственную аккредитацию образовательной деятельности; 3) государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, уровням образования, профессиям, специальностям, направлениям

подготовки (для профессионального образования), подвидам дополнительного образования.

Лицензирование осуществляется федеральным органом исполнительной власти, наделенным функциями контроля и надзора в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта РФ, реализующим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, соответствующим федеральным государственным образовательным стандартам, за исключением образовательных программ дошкольного образования, а также по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами.

Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, ведущих образовательную деятельность непосредственно.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится федеральным органом исполнительной власти, наделенным функциями контроля и надзора в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта РФ, реализующим переданные Российской Федерацией полномочия в сфере образования, по заявлениям образовательных организаций.

При принятии решения о государственной аккредитации образовательной деятельности аккредитационным органом выдается свидетельство о государственной аккредитации, срок действия которого составляет:

1) шесть лет для организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным профессиональным образовательным программам;

2) двенадцать лет для организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования включает контроль качества образования и надзор в сфере образования. Он поручен уполномоченным федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Под федеральным государственным контролем качества образования понимается оценка соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся требованиям федеральных государственных образовательных стандартов посредством проверок качества образования и принятия мер по пресечению и устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов.

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушения органами государственной власти субъектов РФ, реализующими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, занимающимися образовательной деятельностью, требований законодательства об образовании посредством проверок органов и организаций, принятия мер по пресечению или устранению последствий выявленных нарушений.

К отношениям, связанным с государственным контролем (надзором) в сфере образования за организациями, занимающимися образовательной деятельностью, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

## **Органы управления в сфере образования**

Система органов, управляющих образованием, включает в себя как федеральные органы исполнительной власти, так и органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Правительство РФ, являясь высшим органом исполнительной власти, обеспечивает разработку и проведение единой государственной политики в сфере образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования. Оно издает нормативные правовые акты по наиболее важным вопросам. Например, постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 утверждено Положение о лицензировании образовательной деятельности.

Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России) является федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную политику, обеспечивающим нормативно-правовое регулирование в сферах образования, воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования и воспитания. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466.

Министерство образования и науки РФ вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам образования. Министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование по следующим вопросам:

порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; перечень профессий (специальностей), по которым ведутся профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;

приоритетные направления развития образования; порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего образования; формы документов государственного образца об уровне образования и квалификации;

федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к изучению в образовательных учреждениях;

положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях;

федеральные компоненты государственных образовательных стандартов;

положение о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Минобрнауки России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Федерального агентства по делам молодежи.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки. Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 594.

В сфере образования эта Служба реализует:

федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования; федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством РФ, российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также образовательную

деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях; иностранных образовательных организаций, работающих по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации; органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования; федеральный государственный контроль качества образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами; государственный контроль (надзор) за соблюдением организациями требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образовательном процессе информационной продукции; контроль за нормативно-правовым регулированием органов государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий в сфере образования и по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов или о внесении в них изменений; контроль и надзор за полнотой и качеством реализации органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования и полномочия Российской Федерации по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов РФ, а также организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ (с правом направления предложений об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими указанных полномочий, а также с правом направлять в Министерство образования и науки РФ

предложения об изъятии переданных полномочий у органов государственной власти субъектов РФ);

контроль за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан;

лицензирование образовательной деятельности организаций, в том числе контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий образовательной деятельности;

государственную аккредитацию образовательной деятельности организаций, реализующих образовательные программы, соответствующие требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

Рособрнадзор имеет право пресекать факты нарушения законодательства Российской Федерации в сфере образования, выдавать органам и организациям предписания об устранении выявленных в ходе проверок нарушений, а также применять предусмотренные законодательством меры ограничительного и предупредительного характера, направленные на недопущение и ликвидацию последствий нарушения юридическими лицами и гражданами обязательных требований в сфере образования. Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодёжь) — федеральный орган исполнительной власти, оказывающий государственные услуги и управляющий 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. Положение о Федеральном агентстве утверждено постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409.

Федеральное агентство по делам молодежи наделено следующими полномочиями:

проводит государственную молодежную политику;

утверждает план мероприятий в сфере государственной молодежной политики, направленных на развитие талантливой и инициативной молодежи, социализацию

молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации, вовлечение молодежи в социальную практику;

разрабатывает и реализует молодежные проекты, проводит комплексы мероприятий по вовлечению молодежи в инновационную, творческую, предпринимательскую, добровольческую деятельность, а также развитию гражданской активности молодежи и формирование здорового образа жизни;

участвует в пределах своей компетенции в разработке молодежных программ, реализации мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, социальной реабилитации и интеграции несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и защите их социально-правовых интересов;

занимается гражданским и патриотическим воспитанием молодежи, воспитанием толерантности в молодежной среде, формированием правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи, а также распространением эффективных форм участия молодежи в общественной жизни;

организует международное молодежное сотрудничество, вовлечение молодежи в международные проекты в сфере инноваций, предпринимательства, творчества и добровольчества;

осуществляет меры, направленные на профессиональную ориентацию молодежи, формирование ее жизненных планов, карьерных устремлений, организацию занятости, отдыха и досуга молодежи;

реализует меры государственной поддержки молодежных и детских объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений;

взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности и др.

В субъектах РФ в области образования действуют министерства или комитеты — в республиках, департаменты, главные управления, управления, отделы образования — в других субъектах РФ.

В муниципальных образованиях в составе администраций созданы управления, отделы образования. К их ведению относится: организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на подведомственной территории; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений; учет детей, подлежащих обязательному обучению в муниципальных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования; содержание зданий, сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

### **Организационно-правовая система управления в сфере науки**

Государственная научно-техническая политика — составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации их достижений.

Организация государственного управления в сфере науки продиктована тем, что научная деятельность, т.е. деятельность, направленная на получение новых знаний, подразделяется:

на фундаментальные научные исследования — экспериментальную или теоретическую деятельность, целью которой является получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды;

прикладные научные исследования — исследования, ориентированные преимущественно на применение новых знаний в практических целях и для решения конкретных задач.

Управление наукой распространяется также на научно-техническую деятельность, т.е. на обеспечение функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Цель государственного управления в сфере науки — определение приоритетных направлений развития, разработка и реализация научных и научно-технических программ и проектов, межотраслевая научная и научно-техническая деятельность, реализация достижений науки и техники.

Правовую основу государственного управления в рассматриваемой области составляют нормативные правовые акты, как федеральные, так и субъектов РФ. Среди них важное значение имеют федеральные законы: от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”», от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Указ Президента РФ от 22 июля 1998 г. № 863 «О государственной политике по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий», постановление Правительства РФ от 2 сентября 1999 г. № 982 «Об использовании результатов научно-технической деятельности».

Проблемам развития науки уделяют внимание и органы государственной власти субъектов РФ. Так, Московской городской Думой был принят Закон г. Москвы от 6 июня 2012 г. № 22 «О научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве».

Научная деятельность в зависимости от решаемых задач и источников финансирования имеет разные организационные формы: фундаментальную, вузовскую, ведомственную, прикладную.

## **Органы управления в сфере науки**

Правительство РФ как высший орган исполнительной власти разрабатывает и реализует меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки (например, нанотехнологии), приоритетных направлений прикладной науки, имеющих общегосударственное значение.

Систему органов государственного управления в сфере науки возглавляет Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, 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 функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере 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.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) — федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции контроля и надзора в сфере образования и науки.

Служба для реализации своих полномочий имеет право: организовывать проведение необходимых расследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам контроля и надзора в установленной сфере деятельности;

давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к ее компетенции;

привлекать для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное агентство научных организаций (ФЛНО России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, в том числе в области науки, образования, здравоохранения и агропромышленного комплекса, а также по управлению федеральным имуществом организаций, подведомственных Агентству. Руководит его деятельностью Правительство РФ. Положение о Федеральном агентстве научных организаций утверждено постановлением Правительства РФ от 25 октября 2013 г. № 959.

Федеральное агентство научных организаций осуществляет деятельность непосредственно, через свои территориальные органы, а также через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия

наук» и его региональными отделениями, общественными объединениями и иными организациями.

Агентство надделено следующими полномочиями: реализует в порядке и пределах, которые определены федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, функции и полномочия учредителя организаций, подведомственных Агентству, а также собственника федерального имущества, закрепленного за подведомственными Агентству организациями;

утверждает с учетом предложений федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» программы развития научных организаций, подведомственных Агентству, государственные здания на проведение фундаментальных и поисковых научных исследований научными организациями, созданными в форме бюджетных и автономных учреждений и подведомственных Агентству;

разрабатывает совместно с федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» план проведения фундаментальных и поисковых научных исследований научными организациями, подведомственными Агентству, в рамках выполнения программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период;

оценивает эффективность деятельности организаций, подведомственных Агентству, в том числе с учетом оценки научной деятельности указанных организаций, осуществляемой федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук»;

контролирует деятельность территориальных органов Агентства; распоряжается федеральным имуществом, закрепленным за Агентством и подведомственными ему организациями, и др.

## **Научные учреждения и организации**

Важную роль в научной деятельности играют научные учреждения и организации: научно-исследовательские, проектно-конструкторские, опытно-конструкторские, проектно-технологические, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Научные организации — юридические лица независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественные объединения научных работников, осуществляющих в качестве основной научную или научно-техническую деятельность и подготовку научных работников. Управление научными организациями происходит на основе сочетания государственного регулирования и самоуправления.

Высшим научным учреждением России является Российская академия наук (РАН). 27 сентября 2013 г. был принят Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон существенно реформировал РАН, определил правовое положение, полномочия и функции Академии, а также порядок управления ею и финансового обеспечения ее деятельности.

За РАН закреплён статус федерального государственного бюджетного учреждения. При этом со дня вступления Закона в силу к РАН были присоединены Российская академия медицинских наук и Российская академия сельскохозяйственных наук, являвшиеся ранее самостоятельными государственными академиями.

За Российской академией образования, Российской академией архитектуры и строительных наук, Российской академией художеств сохранён статус государственных академий как некоммерческих организаций, созданных в форме федеральных государственных бюджетных учреждений.

В структуру РАН входят региональные отделения Академии, региональные научные центры и представительства Академии.

Закон от 27 сентября 2013 г. обязывает членов РАН ежегодно отчитываться о своей научной и (или) научно-технической деятельности, о научных и (или) научно-технических результатах.

На Академию возложено проведение фундаментальных и поисковых научных исследований по важнейшим научным направлениям, экспертное научное обеспечение деятельности государственных органов и организаций, распространение научных знаний.

Предусмотрено, что общее собрание членов РАН принимает рекомендации об объеме и направлениях расходования средств, закладываемых в федеральном бюджете на фундаментальные и поисковые научные исследования, проводимые научными организациями и вузами, а Правительство РФ утверждает программу фундаментальных научных исследований в России на долгосрочный период.

Президент РАН, избранный общим собранием ее членов из числа академиков, утверждается в должности и освобождается от нее Правительством РФ. Одно и то же лицо не может занимать пост Президента Академии более двух сроков подряд.

Деятельность Академии финансируется за счет субсидий из федерального бюджета, средств, полученных от государственных и частных фондов, приносящей доход деятельности Академии и из иных не запрещенных законодательством источников.

Функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества РАН от имени Российской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Общее собрание членов Российской академии наук принимает Устав РАН, который утверждается Правительством РФ. Действующий Устав РАН утвержден постановлением Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 589.

Одной из форм организации науки являются научные центры, которые начали образовываться в соответствии с Указом Президента РФ от 22 июня 1993 г. № 939 «О государственных научных центрах Российской Федерации».

Государственные научные центры — это крупнейшие институты, которые проводят фундаментальные, поисковые и прикладные работы в определенных областях. 18 июня 1999 г. было принято постановление Правительства РФ № 651 «О

формировании федеральных центров науки и высоких технологий». Создание таких центров (например, Акустический институт имени академика Н. Н. Андреева) призвано обеспечить связь между наукой и промышленностью в наиболее наукоемких отраслях.

На развитие науки направлено и присвоение в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» такого статуса муниципальным образованиям с градообразующим научно-производственным комплексом, имеющим высокий научно-технический потенциал. В настоящее время он присваивается в области авиа-, ракетостроения и космических исследований; электроники и радиотехники; автоматизации, машино- и приборостроения; химии, химической физики и создания новых материалов; ядерного комплекса; энергетики; биологии и биотехнологии. Статус наукограда присваивается постановлением Правительства РФ. Его имеют г. Дубна, Обнинск, Королев, Реутово, Фрязино Московской области; рабочий поселок Кольцово Новосибирской области и ряд других.

В 2010 г. был принят Федеральный закон «Об инновационном центре “Сколково”». Инновационный центр «Сколково», часто называемый российской Кремниевой долиной, — это современный научно-технологический инновационный комплекс по разработке и коммерциализации новых технологий, первый в постсоветское время в России строящийся «с нуля» наукоград. В комплексе созданы особые экономические условия для компаний, работающих в приоритетных отраслях модернизации экономики России: телекоммуникации и космоса, энергоэффективности, биомедицине, информационных и ядерных технологиях.

Большой вклад в развитие науки вносят высшие учебные заведения, сотрудники которых наряду с образовательным процессом занимаются научно-исследовательской деятельностью. Вузовские ученые готовят научные кадры, пишут учебники, научные работы, проводят научные исследования, работают экспертами и консультантами в органах государственной власти.

Основными задачами высших учебных заведений в области научно-исследовательской деятельности являются: приоритетное развитие фундаментальных

исследований как основы для создания новых знаний, освоения новых технологий, становления и развития научных школ и ведущих научных коллективов по важнейшим направлениям развития науки и техники; подготовка квалифицированных специалистов и научно-педагогических кадров на базе новейших достижений научно-технического прогресса; исследование и разработка теоретических и методологических основ формирования и развития высшего образования; усиление влияния науки на решение образовательных и воспитательных задач, сохранение и укрепление базисного, определяющего характера науки для развития высшего образования; эффективное использование научно-технического потенциала высшей школы для решения приоритетных задач обновления производства и проведения социально-экономических преобразований; развитие новых, прогрессивных форм научно-технического сотрудничества с научными, проектно-конструкторскими, технологическими организациями и промышленными предприятиями для совместного решения важнейших научно-технических задач, создания высоких технологий и расширения использования вузовских разработок в производстве; развитие инновационной деятельности вузов с целью создания наукоемкой научно-технической продукции и конкурентоспособных образцов новой техники и материалов, ориентированных на рынок высоких технологий; создание условий для защиты интеллектуальной собственности и авторских прав исследователей и разработчиков как основы укрепления и развития вузовской науки и выхода научных коллективов вузов на мировой рынок высокотехнологичной продукции; расширение международного научно-технического сотрудничества с учебными заведениями и фирмами зарубежных стран с целью вхождения в мировую систему науки и образования и совместной разработки научно-технической продукции; создание качественно новой экспериментально-производственной базы высшей школы; развитие финансовой основы исследований и разработок за счет использования внебюджетных средств и инновационной деятельности.

## **Глава 27. Управление в области культуры**

### **Организационно-правовая система управления**

В действующей федеральной целевой программе «Культура России (2012—2018 годы)» (утверждена постановлением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 186) подчеркивается, что культурная среда 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.

Приоритетом государственной политики в области культуры является решение следующих задач: воспитание подрастающего поколения в духе 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.

Российская Федерация обладает огромным культурным потенциалом, который до сих пор используется не в полной мере. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры являются засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев общества, а также противоправные посягательства на объекты культуры.

Понятие «культура» включает в себя многие аспекты духовной жизни людей. Содержание деятельности в области культуры определено в Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (далее — Основы законодательства о культуре): выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры; художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие жанры и виды искусства; художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы; самодеятельное (любительское) художественное творчество; музейное дело и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело, а также иная культурная деятельность, связанная с созданием произведений печати, их распространением и использованием, архивное дело; телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства; эстетическое воспитание и художественное образование; научные исследования культуры; международные культурные обмены; производство материалов, оборудования и других средств, необходимых для сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей; иная деятельность, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности.

Нормативные правовые акты в области культуры можно разделить на международные и внутренние.

Наиболее важными с точки зрения формирования межгосударственной позиции по вопросам регулирования культурной сферы являются следующие: Конвенция УНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям (Рим, 24 июня 1995 г.), Конвенция о сотрудничестве в области культуры, образования,

науки и информации в Черноморском регионе (Стамбул, 6 марта 1993 г.), Европейская конвенция о совместном кинопроизводстве (Страсбург, 2 октября 1992 г.), Европейская конвенция о трансграничном телевидении (Страсбург, 5 мая 1989 г.), Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (Гранада, 3 октября 1985 г.), Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.), Европейская конвенция об охране археологического наследия (Лондон, 6 мая 1969 г.), а также многие другие международные акты, направленные на охрану культурных ценностей либо на формирование единого культурного пространства мирового или европейского уровня в той или иной области культурной деятельности.

Внутренняя нормативно-правовая база Российской Федерации в области культуры подразделяется на федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. В структуру нормативно-правового регулирования входят также подзаконные нормативные акты, принятые органами государственной власти обоих уровней и органами местного самоуправления. Законодательством о культуре установлено три уровня компетенции в указанной области.

Первый уровень — компетенция федеральных органов государственной власти и управления в области культуры, предусмотренная п. «е» ст. 71 Конституции РФ и ст. 37 Основ законодательства о культуре, включая обеспечение прав и свобод человека в сфере культуры, установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ культурного развития.

Вторым уровнем является компетенция органов государственной власти и управления субъектов РФ в рассматриваемой сфере (ст. 39 Основ законодательства о культуре). Законодательство субъектов РФ в области культуры регулирует обширный круг вопросов.

Третий — компетенция органов местного самоуправления (ст. 40 Основ законодательства о культуре) в указанной области.

Формирование структуры законодательства о культуре в нашей стране в том виде, в каком оно систематизировано в настоящее время, берет свое начало в 1992 г., когда были приняты Основы законодательства о культуре. Основы закрепили первостепенную роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов, населяющих территорию России. Задачами данного нормативного акта признаны: обеспечение и защита конституционных прав граждан на культурную деятельность, создание правовых гарантий для свободной культурной деятельности объединений граждан, народов и иных этнических общностей Российской Федерации, определение принципов и правовых норм субъектов культурной деятельности, а также принципов государственной политики в области культуры, правовых норм государственной поддержки культуры и гарантий невмешательства государства в творческие процессы.

Кроме того, в Основах были закреплены основные понятия и категории, используемые в законодательстве по вопросам культуры, в частности такие, как «культурная деятельность», «культурные ценности», «культурные блага», «культурное наследие народов Российской Федерации», «творческий работник».

Культурная деятельность определена как деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

Культурные ценности — нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. Таким образом, если ранее главным для отнесения ценностей к категории «культурных» являлось наличие такого элемента, как акт творчества, то в соответствии с указанным выше определением понимание «культурных ценностей»

кажется несколько зауженным в связи с тем, что достаточно сложно найти элемент творчества в нравственных и эстетических идеалах или нормах и образцах поведения. Культурные блага — условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

Творческий работник — физическое лицо, которое создает или интерпретирует культурные ценности, считает собственную творческую деятельность неотъемлемой частью своей жизни, признано 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 (к числу творческих работников относятся лица, причисленные к таковым Всемирной конвенцией об авторском праве, Бернской конвенцией об охране произведений литературы и искусства, Римской конвенцией об охране прав артистов-исполнителей, производителей фонограмм и работников органов радиовещания).

Культурное наследие народов Российской Федерации — материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

Культурное достояние народов Российской Федерации — вся совокупность культурных ценностей, а также организации, учреждения, предприятия культуры, которые имеют общенациональное (общероссийское) значение и в силу этого безраздельно принадлежат Российской Федерации и ее субъектам без права их передачи иным государствам и союзам государств с участием Российской Федерации. В Основах законодательства о культуре закреплено понятие государственной культурной политики (политики государства в области культурного развития) как совокупности принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры.

На базе Основ ввиду разнообразия областей культурной деятельности было принято множество законодательных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в культурной сфере. Следует, например, назвать федеральные законы: от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры», Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей».

Проблемы культуры также нашли отражение во многих базисных законодательных актах, таких как: ГК РФ (вопросы изъятия бесхозяйственно содержащихся культурных ценностей у собственников, установления общих принципов деятельности учреждений и организаций, в том числе некоммерческих, общих принципов гражданского оборота недвижимого имущества, а также вопросов интеллектуальной собственности), КоАП РФ (административная ответственность за нарушение требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, нарушение авторских и смежных прав, и др.), УК РФ (ответственность за порчу и разрушение памятников истории и культуры, нарушения авторских и смежных прав, контрабанду культурных ценностей), ЗК РФ (определение и порядок установления земель историко-культурного назначения), ГсК РФ (сохранение исторических населенных мест, памятников истории и культуры в процессе застройки и реконструкции градостроительной среды), НК РФ (налоговые

льготы для организаций и учреждений культуры, осуществляющих определенные виды работ), Закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» (сохранение памятников истории и культуры, расположенных на территории природных заповедников, заказников и национальных парков), федеральные законы: от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», «О некоммерческих организациях» (правовой статус организаций культуры), «О рекламе» (реклама, распространяемая при кино- и видеообслуживании), «О свободе совести и религиозных объединениях» (оказание финансовой и иной помощи религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры).

Кроме того, в указанной сфере действует большое количество подзаконных актов (например, Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации», постановления Правительства РФ от 25 марта 1999 г. № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации», от 26 июня 1995 г. № 609 «Об утверждении Положения об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства»).

В субъектах РФ законодательное регулирование вопросов культуры пошло различными путями. Во многих республиках были приняты законы, основные положения которых практически полностью совпадают с основными положениями федеральных законодательных актов, при этом зачастую происходила подмена действия федерального закона на территории республик действием республиканского.

В других субъектах РФ (областях, краях, автономных округах) законодатели стремились сформулировать нормы, конкретизирующие положения федерального законодательства, а также принять в развитие федерального законодательства нормы, которые не содержатся в указанных законодательных актах Российской Федерации. При этом следует отметить, что в некоторых субъектах РФ вообще не принято никаких законов в развитие федерального законодательства. В указанных субъектах

все регулирование в области культуры осуществляется путем издания главами субъектов и различными органами исполнительной власти подзаконных нормативных актов.

### **Органы управления в области культуры**

Систему организации управления на федеральном уровне возглавляет Президент РФ как глава государства, определяющий основные направления внутренней и внешней политики, в том числе и в области культуры; Правительство РФ, наделенное Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» специальными полномочиями в области культуры. Непосредственное управление осуществляет Министерство культуры РФ, в ведении которого находятся Федеральное архивное агентство и Федеральное агентство по туризму.

Министерство культуры РФ (Минкультуры России) является федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную политику и нормативно-правовое регулирование 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. Положение о Минкультуры России утверждено постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590.

Министерство культуры РФ наделено, в частности, полномочиями самостоятельно принимать нормативные правовые акты, регулирующие: порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолетописи; 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; положение о федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию; единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ; порядок формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда РФ, а также деятельности музеев в стране; порядок выдачи разрешений на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий; правила и условия деятельности государственных, муниципальных и других архивов Российской Федерации; правила информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов архивов Российской Федерации; перечни документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения; нормативные правовые акты по другим вопросам установленной сферы деятельности Министерства и подведомственных ему федеральных агентств.

Федеральное архивное агентство (Росархив) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290, является федеральным органом исполнительной власти, оказывающим государственные услуги и управляющим федеральным имуществом в сфере архивного дела.

Агентство осуществляет, в частности, следующие полномочия:

а) организует информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ 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 справочников о составе и содержании документов Архивного фонда РФ; экспертизу архивных документов, заявленных к

вывозу за пределы России, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их вывоза, а также заявленных к временному вывозу за пределы России, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их временного вывоза; экспертизу документов Архивного фонда РФ, временно вывезенных за пределы России, после их возвращения; централизованное хранение страхового фонда уникальных и особо ценных документов Архивного фонда РФ; работу федеральных архивных учреждений по рассекречиванию в установленном порядке носителей сведений, составляющих государственную тайну;

б) ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ; Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда РФ;

в) производит согласование списков источников комплектования федеральных государственных архивов; перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел, инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти; положений о центральных экспертных комиссиях и центральных архивах, а также иных нормативных правовых актов по архивному делу федеральных органов государственной власти и подведомственных им органов и организаций;

г) реализует меры по обеспечению преимущественного права Российской Федерации на покупку архивных документов, находящихся в частной собственности, в случае их аукционной или комиссионной продажи; экспертизу проектов национальных стандартов в области архивного дела и документационного обеспечения управления; соблюдение правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов; контроль сроков возврата архивных документов, временно вывезенных за пределы России; взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; иные функции.

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) — федеральный орган исполнительной власти, оказывающий государственные услуги, управляющий государственным имуществом, а также контролирующий применение права в сфере туризма. Положение о Ростуризме утверждено постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901.

Федеральное агентство по туризму наделено следующими полномочиями:

реализует приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;

информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;

осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках; в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности; в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, в том числе имущества, переданного федеральным государственным учреждениям и федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным Агентству; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса; функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;

взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление по поручению Правительства РФ, Министерства культуры РФ интересов Российской Федерации в международных организациях в установленной сфере деятельности;

создает представительства за пределами Российской Федерации в сфере туризма. Порядок их создания, деятельности и ликвидации определяется Правительством РФ в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

## **Глава 28. Управление в сфере здравоохранения**

### **Организационно-правовая система управления**

Согласно ст. 7 Конституции РФ в Российской Федерации охраняется здоровье людей. Статья 41 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Также государством гарантируется бесплатность оказания медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряются деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, защита санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

«Здоровье» — один из приоритетных национальных проектов в Российской Федерации, направленный на сохранение и укрепление здоровья граждан страны, увеличение продолжительности жизни, развитие первичной медико-санитарной помощи и обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» Правительству РФ к 2018 г. поручается обеспечить снижение смертности от болезней кровообращения, новообразований, туберкулеза, дорожно-транспортных нарушений, младенческой смертности, довести объем производства отечественных лекарственных средств по номенклатуре перечня стратегически значимых лекарственных средств и жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов до 90%, обеспечить дальнейшую работу по формированию здорового образа жизни граждан Российской Федерации, включая популяризацию культуры здорового питания, спортивно-оздоровительных программ, профилактику алкоголизма и наркомании, противодействие потреблению табака.

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Она определяет цели, задачи, основные направления в сфере здравоохранения и мероприятия, механизмы их реализации, финансовое обеспечение.

Реализация мероприятий программы предусмотрена в два этапа: 2013—2015 гг., 2016—2020 гг. Государственная программа включает подпрограммы: «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи»; «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи, медицинской эвакуации»; «Развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины»; «Охрана здоровья матери и ребенка»; «Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детям»; «Оказание паллиативной помощи, в том числе детям»; «Кадровое обеспечение системы здравоохранения»; «Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья»; «Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья»; «Медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан»; «Управление развитием отрасли» — всего 11 подпрограмм. По прогнозной оценке, на реализацию мероприятий названной государственной программы из бюджетов всех уровней будут направлены средства в размере более 33 трлн. руб.

Перечислим основные направления государственной политики в сфере здравоохранения.

1. Обеспечение охраны здоровья граждан — совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Законодательство в данной области представлено

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Он определяет: правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан; права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав; полномочия и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья; права и обязанности медицинских организаций, иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья; права и обязанности медицинских и фармацевтических работников.

Одним из важных направлений является реализация Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», принятого в соответствии с Рамочной конвенцией Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака.

Формой социальной защиты интересов населения в области охраны здоровья является медицинское страхование граждан. Его цель — гарантировать при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Медицинское страхование бывает двух видов: обязательное и добровольное. Обязательное страхование является всеобщим и реализуется в соответствии с программами, гарантирующими объем и условия оказания медицинской помощи. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» определяет правовое положение субъектов обязательного медицинского страхования и его участников, основания возникновения их прав и обязанностей, гарантии их реализации, отношения и ответственность, связанные с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Добровольное страхование обеспечивает предоставление дополнительных медицинских услуг.

2. Обеспечение прав граждан на получение медицинских услуг, которое возможно на бесплатной или платной основе. Бесплатная медицинская помощь гарантируется государством и включает в себя скорую медицинскую помощь при состояниях, угрожающих жизни или здоровью гражданина либо окружающих его лиц; амбулаторно-поликлиническую помощь (мероприятия по профилактике, диагностике и лечению заболеваний в поликлинике, на дому и в дневных стационарах всех типов); стационарную помощь при ряде особых заболеваний и состояний.

3. Регулирование отношений, связанных с лекарственными средствами, на основании Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств». Это отношения, возникающие в связи с обращением, т.е. с разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями, экспертизой, государственной регистрацией, со стандартизацией и с контролем качества, производством, изготовлением, хранением, перевозкой, ввозом на территорию Российской Федерации, вывозом с территории Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, передачей, применением, уничтожением лекарственных средств.

В соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ создается международный медицинский кластер, одной из целей которого является развитие международного сотрудничества в разработке лекарственных препаратов для медицинского применения.

Важным аспектом обеспечения населения лекарственными средствами является государственное регулирование цен на лекарственные средства в отношении жизненно необходимых средств по перечню, ежегодно утверждаемому Правительством РФ. Государственное регулирование процесса ценообразования ведется путем государственной регистрации предельных отпускных цен отечественных и иностранных производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства; установления органами исполнительной власти

субъектов РФ предельных оптовых и розничных надбавок к ценам на лекарственные средства.

Существуют перечни медицинских услуг и лекарственных средств, назначенных лечащим врачом, дорогостоящих видов лечения, суммы оплаты которых за счет собственных средств пациента учитываются при определении суммы социального налогового вычета.

4. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, т.е. такого состояния здоровья населения, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Правовые основы закреплены в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством: профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения; контроля за выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательным соблюдением гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности; проведения социально-гигиенического мониторинга; мер по своевременному информированию населения о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях и т.д.

5. Донорство крови и ее компонентов. Данные отношения урегулированы Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов», который устанавливает правовые, экономические и социальные основы развития донорства крови и ее компонентов в Российской Федерации в целях организации заготовки, хранения, транспортировки донорской крови и ее компонентов, обеспечения ее безопасности и клинического использования, а также охраны здоровья доноров крови и ее компонентов, реципиентов и защиты их прав.

Государственное регулирование в данной сфере осуществляется в целях проведения государственной политики, направленной на стимулирование безвозмездного донорства крови и (или) ее компонентов, регулирование отношений в сфере обращения донорской крови и (или) ее компонентов и обеспечение гарантий качества, безопасности и доступности донорской крови и ее компонентов для клинического использования по медицинским показаниям.

6. Поддержание высокой работоспособности граждан, обеспечение предоставления гражданам санаторно-курортного лечения.

Правовой базой здесь является Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Им определяются принципы государственной политики и регулируются отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации. В зависимости от категории граждан или вида органа исполнительной власти, в котором работает гражданин, установлены свои особенности по санаторно-курортному обслуживанию.

Основными целями государственной политики в области санаторно-курортного обеспечения являются разработка современных форм и методов функционирования курортов федерального значения; повышение доступности санаторно-курортного лечения для всего населения Российской Федерации и его эффективности; сохранение и рациональное использование природных лечебных ресурсов.

7. Немаловажным направлением является развитие здорового образа жизни как одного из средств профилактики заболеваний, укрепления здоровья, поддержания высокой работоспособности человека. В качестве примера можно привести международный проект, который развивается более 20 лет при поддержке Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, — «Здоровые города». Цель проекта — создание города равных возможностей, с благоприятной средой, отвечающего ожиданиям и потребностям каждого жителя. На

сегодняшний день в проекте участвует 21 город (Чебоксары, Якутск, Ставрополь, Череповец, Новосибирск и др.).

### **Органы управления в сфере здравоохранения**

Государственное управление в сфере здравоохранения осуществляют следующие органы исполнительной власти.

Правительство РФ. Согласно ст. 16 Федерального конституционного закона РФ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; разрабатывает и осуществляет меры по развитию санаторно-курортной сферы и т.д.

Правительство РФ руководит находящимся в его ведении Министерством здравоохранения РФ и подчиненными ему федеральными службами и федеральными агентствами, Федеральной службой по защите прав потребителей и благополучию человека и контролирует их деятельность.

Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа; медицинской помощи; медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы); фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения; обращения медицинских изделий; санитарно-эпидемиологического благополучия населения (за

исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов); медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы; курортного дела; а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

Минздрав России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, координирует деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В структуру Минздрава России входят департаменты: организации экстренной медицинской помощи и экспертной деятельности; организации медицинской помощи и санаторно-курортного дела; медицинской помощи детям и службы родовспоможения; охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия человека; мониторинга, анализа и стратегического развития здравоохранения; лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий; финансово-экономический и правовой департаменты и др.

Минздрав России реализует следующие полномочия: принимает нормативные правовые акты по вопросам своего ведения: перечень состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечень мероприятий по оказанию первой помощи; стандарты медицинской помощи; перечень видов высокотехнологичной медицинской помощи, объектов трансплантации; правила заготовки, переработки,

хранения и обеспечения безопасности донорской крови и ее компонентов; порядок проведения медицинского психиатрического освидетельствования, проведения судебно-медицинской экспертизы и судебно-психиатрической экспертизы, оказания скорой медицинской помощи, проведения патолого-анатомических вскрытий; национальный календарь профилактических прививок; рационы диетического (лечебного и профилактического) питания; порядок ведения государственного реестра лекарственных средств для медицинского применения; правила хранения лекарственных средств для медицинского применения; порядок и условия использования наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях; порядок организации и проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности медицинских изделий; положения о курортах федерального значения и др.;

осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности по вопросам международной гуманитарной помощи и подтверждение целевого назначения наркотических лекарственных средств, предназначенных для оказания гуманитарной помощи (содействия) или помощи при чрезвычайных ситуациях;

занимается обеспечением государственных и муниципальных организаций здравоохранения медицинскими иммунобиологическими препаратами для проведения профилактических прививок;

формирует перечень редких (орфанных) заболеваний и размещает его на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

ведет государственный учет курортного фонда Российской Федерации и государственных реестров курортного фонда Российской Федерации, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, включая санаторно-курортные организации;

выдает разрешения, проводит аккредитацию, ведет реестр выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения;

проводит государственную регистрацию и ведет государственный реестр предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

занимается развитием медицинской науки и деятельностью по инновационному развитию здравоохранения;

организует деятельность по оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения по предоставлению специализированной медицинской помощи; по медицинской реабилитации и долечиванию в санаторно-курортных учреждениях; по профилактике в сфере охраны здоровья; по разработке и реализации программ научных исследований в сфере охраны здоровья; по оказанию гражданам первичной медико-санитарной помощи; безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами и проч.

Министерство здравоохранения РФ решает национальные задачи интеграции России в мировое социальное пространство, ее активного участия в международных организациях (МОТ, ВОЗ, ЮНИСЕФ, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и др.).

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения. Положение о Службе утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323.

К полномочиям Росздравнадзора относятся:

государственный контроль за обращением медицинских изделий посредством: проведения проверок; мониторинга безопасности медицинских изделий; соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядка оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи; соблюдения порядка проведения медицинских экспертиз;

контроль за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ и мероприятий по модернизации государственных учреждений в сфере здравоохранения; внедрением информационных систем в здравоохранение; мониторинг ассортимента и цен на лекарственные препараты; мониторинг безопасности медицинских изделий, регистрация побочных действий, нежелательных реакций при применении медицинских изделий; лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Росздравнадзора (например, фармацевтической; медицинской; деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров; производства и технического обслуживания медицинской техники); выдача разрешений на транзит через территорию Российской Федерации сильнодействующих веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ; разрешение на ввоз в Российскую Федерацию медицинских изделий в целях их государственной регистрации; сертификата на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; государственная регистрация медицинских изделий; ведение государственного реестра медицинских изделий и организаций, осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий, и размещение его на официальном сайте Службы в сети Интернет.

Росздравнадзор возглавляется руководителем. Структурными подразделениями являются управления и отделы. В их числе можно, например, назвать управления: государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы; контроля за реализацией государственных программ в сфере здравоохранения; организации государственного контроля качества оказания медицинской помощи населению; организации государственного контроля качества медицинской продукции; организации государственного контроля и регистрации медицинских изделий; лицензирования и контроля соблюдения обязательных требований.

У Росздравнадзора имеются подведомственные организации, которые помогают выполнять возложенные на него функции, например ФГБУ «Центр мониторинга и

клинико-экономической экспертизы»; ФГБУ «Информационно-методический центр по экспертизе, учету и анализу обращения средств медицинского применения». Организован и действует общественный совет по защите прав пациентов.

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБЛ России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206, является федеральным органом исполнительной власти, оказывающим государственные услуги и управляющим государственным имуществом в сфере здравоохранения, 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 РФ, 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.

Федеральное медико-биологическое агентство осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через территориальные органы и подведомственные организации.

Структурными подразделениями Агентства являются управления: организации спортивной медицины; надзора и контроля в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия; организации научных исследований; кадрового и правового обеспечения; здравоохранения и др.

Основными функциями ФМБА России являются: государственный санитарно-эпидемиологический надзор; государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии;

контроль и надзор в сфере донорства крови и ее компонентов; установка медико-санитарных требований в отношении продукции (работ, услуг), ее характеристик, процессов ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, сведения о которых составляют государственную тайну или относятся к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации информации ограниченного доступа;

проведение мероприятий по выявлению и устранению влияния особо опасных факторов физической, химической и биологической природы на здоровье работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий; мероприятий по предупреждению, выявлению причин, локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, радиационных, химических и биологических аварий и инцидентов, распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений); социально-гигиенический мониторинг;

подготовка предложения о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях;

оказание следующих государственных услуг в сфере здравоохранения: первичная медико-санитарная помощь, специализированная, скорая, паллиативная медицинская помощь, санаторно-курортное лечение и медицинская реабилитация; медико-биологическое и медицинское обеспечение спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации; направление граждан Российской Федерации на лечение за пределы территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета;

организация трансплантации (пересадки) органов и тканей человека;

организация деятельности службы крови, в том числе ведение единой информационной базы;

экспертиза временной нетрудоспособности; судебно-медицинская и судебно-психиатрическая экспертизы; экспертизы качества медицинской помощи;

научная, научно-техническая, инновационная и иная деятельность.

Особо хотелось бы отметить программу модернизации службы крови в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» и масштабную Программу по развитию массового донорства крови и ее компонентов, которую реализует ФМБА России совместно с Минздравом России. Программа включает три направления: оснащение станций переливания крови современным оборудованием, создание единой информационной базы и развитие массового безвозмездного донорства.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей, разрабатывающим и утверждающим государственные санитарно-эпидемиологические правила и гигиенические нормативы, а также осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор и федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей. Положение о Службе утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322.

В структуру Роспотребнадзора входят управления: санитарного надзора; эпидемиологического надзора; защиты прав потребителей; организации деятельности системы государственно-санитарного надзора; правовое; финансово-экономическое; управление делами; научного обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и международной деятельности; управление кадров, последипломного образования и гигиенического воспитания.

Служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. Образованы и действуют территориальные управления и центры гигиены и эпидемиологии в субъектах РФ. Помимо этого, Федеральной службе подведомственны научно-исследовательские институты, противочумные станции, более 100 организаций дезинфекционного профиля.

Роспотребнадзор осуществляет следующие функции:

1) реализует надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе:

федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства;

федеральный государственный надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

федеральный государственный надзор за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством Российской Федерации видов товаров;

санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

федеральный государственный надзор за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий при ввозе (вывозе) указанной продукции на территорию Российской Федерации; при поставке товаров для государственных нужд.

устанавливает критерии существенного ухудшения качества питьевой воды, горячей воды;

2) выдает лицензии, проверяет соблюдение лицензионных требований на осуществление: деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; деятельности в области использования источников ионизирующего излучения;

3) выполняет государственную регистрацию отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации; впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и

изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств);

4) устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений).

Важным направлением в данной области является выявление причин и условий возникновения, распространения, ликвидации гриппа, вакцинация;

5) информирует население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

6) ведет социально-гигиенический мониторинг, принимает решение о введении и об отмене ограничительных мероприятий (карантина);

7) выдает предписания об устранении выявленных нарушений. При этом Роспотребнадзором сформирована устойчивая тенденция снижения числа проверок — за последние годы на 10%.

В случае совершения административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (ст. 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», ст. 6.5 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде», ст. 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований», ст. 14.7 «Обман потребителей», ст. 14.8 «Нарушение иных прав потребителей»), Роспотребнадзор, а также суд вправе привлекать виновных к административной ответственности. Основными административными наказаниями в данной сфере являются предупреждение, административный штраф в повышенных размерах, конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

## **Органы управления в сфере здравоохранения**

Государственное управление в сфере здравоохранения осуществляют следующие органы исполнительной власти.

Правительство РФ. Согласно ст. 16 Федерального конституционного закона РФ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; разрабатывает и осуществляет меры по развитию санаторно-курортной сферы и т.д.

Правительство РФ руководит находящимся в его ведении Министерством здравоохранения РФ и подчиненными ему федеральными службами и федеральными агентствами, Федеральной службой по защите прав потребителей и благополучию человека и контролирует их деятельность.

Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа; медицинской помощи; медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы); фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения; обращения медицинских изделий; санитарно-эпидемиологического благополучия населения (за исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов); медико-санитарного

обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы; курортного дела; а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

Минздрав России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, координирует деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В структуру Минздрава России входят департаменты: организации экстренной медицинской помощи и экспертной деятельности; организации медицинской помощи и санаторно-курортного дела; медицинской помощи детям и службы родовспоможения; охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия человека; мониторинга, анализа и стратегического развития здравоохранения; лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий; финансово-экономический и правовой департаменты и др.

Минздрав России реализует следующие полномочия: принимает нормативные правовые акты по вопросам своего ведения: перечень состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечень мероприятий по оказанию первой помощи; стандарты медицинской помощи; перечень видов высокотехнологичной медицинской помощи, объектов трансплантации; правила заготовки, переработки, хранения и обеспечения безопасности донорской крови и ее компонентов; порядок проведения медицинского психиатрического освидетельствования, проведения

судебно-медицинской экспертизы и судебно-психиатрической экспертизы, оказания скорой медицинской помощи, проведения патолого-анатомических вскрытий; национальный календарь профилактических прививок; рационы диетического (лечебного и профилактического) питания; порядок ведения государственного реестра лекарственных средств для медицинского применения; правила хранения лекарственных средств для медицинского применения; порядок и условия использования наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях; порядок организации и проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности медицинских изделий; положения о курортах федерального значения и др.;

осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности по вопросам международной гуманитарной помощи и подтверждение целевого назначения наркотических лекарственных средств, предназначенных для оказания гуманитарной помощи (содействия) или помощи при чрезвычайных ситуациях;

занимается обеспечением государственных и муниципальных организаций здравоохранения медицинскими иммунобиологическими препаратами для проведения профилактических прививок;

формирует перечень редких (орфанных) заболеваний и размещает его на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

ведет государственный учет курортного фонда Российской Федерации и государственных реестров курортного фонда Российской Федерации, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, включая санаторно-курортные организации;

выдает разрешения, проводит аккредитацию, ведет реестр выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения;

проводит государственную регистрацию и ведет государственный реестр предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

занимается развитием медицинской науки и деятельностью по инновационному развитию здравоохранения;

организует деятельность по оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения по предоставлению специализированной медицинской помощи; по медицинской реабилитации и долечиванию в санаторно-курортных учреждениях; по профилактике в сфере охраны здоровья; по разработке и реализации программ научных исследований в сфере охраны здоровья; по оказанию гражданам первичной медико-санитарной помощи; безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) ее компонентами и проч.

Министерство здравоохранения РФ решает национальные задачи интеграции России в мировое социальное пространство, ее активного участия в международных организациях (МОТ, ВОЗ, ЮНИСЕФ, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и др.).

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения. Положение о Службе утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323.

К полномочиям Росздравнадзора относятся:

государственный контроль за обращением медицинских изделий посредством: проведения проверок; мониторинга безопасности медицинских изделий; соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядка оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи; соблюдения порядка проведения медицинских экспертиз;

контроль за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ и мероприятий по модернизации государственных учреждений в сфере здравоохранения; внедрением информационных систем в здравоохранение;

мониторинг ассортимента и цен на лекарственные препараты; мониторинг безопасности медицинских изделий, регистрация побочных действий, нежелательных реакций при применении медицинских изделий;

лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Росздравнадзора (например, фармацевтической; медицинской; деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров; производства и технического обслуживания медицинской техники);

выдача разрешений на транзит через территорию Российской Федерации сильнодействующих веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ; разрешение на ввоз в Российскую Федерацию медицинских изделий в целях их государственной регистрации; сертификата на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

государственная регистрация медицинских изделий; ведение государственного реестра медицинских изделий и организаций, осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий, и размещение его на официальном сайте Службы в сети Интернет.

Росздравнадзор возглавляется руководителем. Структурными подразделениями являются управления и отделы. В их числе можно, например, назвать управления: государственной службы, кадров, антикоррупционной и правовой работы; контроля за реализацией государственных программ в сфере здравоохранения; организации государственного контроля качества оказания медицинской помощи населению; организации государственного контроля качества медицинской продукции; организации государственного контроля и регистрации медицинских изделий; лицензирования и контроля соблюдения обязательных требований.

У Росздравнадзора имеются подведомственные организации, которые помогают выполнять возложенные на него функции, например ФГБУ «Центр мониторинга и клинико-экономической экспертизы»; ФГБУ «Информационно-методический центр по экспертизе, учету и анализу обращения средств медицинского применения». Организован и действует общественный совет по защите прав пациентов.

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБЛ России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206, является федеральным органом исполнительной власти, оказывающим государственные услуги и управляющим государственным имуществом в сфере здравоохранения, 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 РФ, 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.

Федеральное медико-биологическое агентство осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через территориальные органы и подведомственные организации.

Структурными подразделениями Агентства являются управления: организации спортивной медицины; надзора и контроля в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия; организации научных исследований; кадрового и правового обеспечения; здравоохранения и др.

Основными функциями ФМБА России являются: государственный санитарно-эпидемиологический надзор; государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии;

контроль и надзор в сфере донорства крови и ее компонентов; установка медико-санитарных требований в отношении продукции (работ, услуг), ее характеристик,

процессов ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, сведения о которых составляют государственную тайну или относятся к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации информации ограниченного доступа;

проведение мероприятий по выявлению и устранению влияния особо опасных факторов физической, химической и биологической природы на здоровье работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий; мероприятий по предупреждению, выявлению причин, локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, радиационных, химических и биологических аварий и инцидентов, распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений); социально-гигиенический мониторинг; подготовка предложения о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях;

оказание следующих государственных услуг в сфере здравоохранения: первичная медико-санитарная помощь, специализированная, скорая, паллиативная медицинская помощь, санаторно-курортное лечение и медицинская реабилитация; медико-биологическое и медицинское обеспечение спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации; направление граждан Российской Федерации на лечение за пределы территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета; организация трансплантации (пересадки) органов и тканей человека;

организация деятельности службы крови, в том числе ведение единой информационной базы;

экспертиза временной нетрудоспособности; судебно-медицинская и судебно-психиатрическая экспертизы; экспертизы качества медицинской помощи;

научная, научно-техническая, инновационная и иная деятельность.

Особо хотелось бы отметить программу модернизации службы крови в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» и масштабную Программу по развитию массового донорства крови и ее компонентов, которую реализует ФМБА России совместно с Минздравом России. Программа включает три направления:

оснащение станций переливания крови современным оборудованием, создание единой информационной базы и развитие массового безвозмездного донорства.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей, разрабатывающим и утверждающим государственные санитарно-эпидемиологические правила и гигиенические нормативы, а также осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор и федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей. Положение о Службе утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322.

В структуру Роспотребнадзора входят управления: санитарного надзора; эпидемиологического надзора; защиты прав потребителей; организации деятельности системы государственно-санитарного надзора; правовое; финансово-экономическое; управление делами; научного обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и международной деятельности; управление кадров, последипломного образования и гигиенического воспитания.

Служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. Образованы и действуют территориальные управления и центры гигиены и эпидемиологии в субъектах РФ. Помимо этого, Федеральной службе подведомственны научно-исследовательские институты, противочумные станции, более 100 организаций дезинфекционного профиля.

Роспотребнадзор осуществляет следующие функции:

1) реализует надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе:

федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства;

федеральный государственный надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

федеральный государственный надзор за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством Российской Федерации видов товаров;

санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

федеральный государственный надзор за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий при ввозе (вывозе) указанной продукции на территорию Российской Федерации; при поставке товаров для государственных нужд.

устанавливает критерии существенного ухудшения качества питьевой воды, горячей воды;

2) выдает лицензии, проверяет соблюдение лицензионных требований на осуществление: деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; деятельности в области использования источников ионизирующего излучения;

3) выполняет государственную регистрацию отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации; впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств);

4) устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений). Важным направлением в данной области является выявление причин и условий возникновения, распространения, ликвидации гриппа, вакцинация;

- 5) информирует население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- 6) ведет социально-гигиенический мониторинг, принимает решение о введении и об отмене ограничительных мероприятий (карантина);
- 7) выдает предписания об устранении выявленных нарушений. При этом Роспотребнадзором сформирована устойчивая тенденция снижения числа проверок — за последние годы на 10%.

В случае совершения административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (ст. 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», ст. 6.5 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде», ст. 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований», ст. 14.7 «Обман потребителей», ст. 14.8 «Нарушение иных прав потребителей»), Роспотребнадзор, а также суд вправе привлекать виновных к административной ответственности. Основными административными наказаниями в данной сфере являются предупреждение, административный штраф в повышенных размерах, конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

### **Органы управления в сфере труда и социальной защиты**

К органам государственного управления в сфере труда и социальной защиты относятся следующие органы.

Правительство РФ согласно ст. 16 Федерального конституционного закона РФ «О Правительстве Российской Федерации» в социальной сфере обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав

граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики и т.д.

Правительство РФ осуществляет руководство и контроль за находящимся в его ведении Министерством труда и социальной защиты РФ; подчиненными ему Федеральной службой по труду и занятости и внебюджетными фондами.

Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруд России) согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610, 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 (за исключением обязательного медицинского страхования), условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, по разработке, внедрению и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, по методическому обеспечению развития муниципальной службы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Минтруд России координирует и контролирует деятельность находящейся в его ведении Федеральной службы по труду и занятости, а также Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ.

В структуру Минтруда России входят департаменты: комплексного анализа и прогнозирования; по делам инвалидов; условий и охраны труда; пенсионного обеспечения; развития государственной службы; демографической политики и социальной защиты населения; оплаты труда, трудовых отношений и социального партнерства; занятости населения; развития социального страхования; правовой международной деятельности; финансовый.

К полномочиям Минтруда России относится принятие нормативных правовых актов по вопросам своего ведения, среди которых: положение о территориальных органах федеральной службы, подведомственной Минтруду; Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих; установление: должностных окладов и других условий оплаты труда для отдельных категорий работников бюджетных организаций; разрядов оплаты труда и квалификационных требований по должностям отдельных категорий работников, занятых выполнением аварийно-спасательных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин, предельно допустимых норм нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей вручную; положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, а также форм документов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве; порядка финансирования мероприятий по социальной поддержке безработных граждан; классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы;

перечня показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и т.д.

Минтруд России осуществляет также организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии по вопросам международной гуманитарной помощи и технической помощи при Правительстве РФ, а также координационного совета по гендерным проблемам; проводит экономический анализ деятельности подведомственных федеральных государственных унитарных протезно-ортопедических предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса и др.

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) согласно Положению о ней, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324, является федеральным органом исполнительной власти, реализующим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сферах 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.

В структуру Роструда входят управления: по федеральному государственному надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; надзора, контроля и проектов в сферах занятости населения, социальной защиты и государственных гарантий; планирования, взаимодействия с регионами и контроля; предоставления социальных гарантий и организации государственного контроля качества оказания социальной помощи населению; юридического сопровождения деятельности центрального аппарата и правовой поддержки территориальных органов Роструда; экономики, финансов и бухгалтерского учета; управление делами; информационных технологий;

отдел по организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации;  
отдел по защите государственной тайны.

Служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. В Роструде образовано 82 государственные инспекции труда.

Роструд осуществляет контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве; государственных стандартов социального обслуживания, а также контроль:

за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее;

порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; деятельностью органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан.

Кроме того, Роструд наделен полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях; анализирует состояние и причины производственного травматизма, разрабатывает предложения по его профилактике; выполняет федеральные программы в сфере занятости населения; формирует и ведет реестр деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда.

По результатам проверок выполнения трудового законодательства Российской Федерации Роструд может выдавать предписания об устранении выявленных нарушений, составлять протоколы об административных правонарушениях в пределах своих полномочий, готовить материалы (документы) о привлечении виновных лиц к ответственности.

## **Глава 30. Управление в сфере физической культуры и спорта**

### **Организационно-правовая система управления**

Физическая культура и спорт становятся все более заметными не только социальными, но и политическими факторами в современном мире. Вовлечение широких масс населения в занятия физической культурой и спортом, а также успехи на международных состязаниях служат бесспорным доказательством жизнеспособности и духовной силы любой нации, способствуют созданию положительного имиджа государства на международной арене. Поэтому государственная поддержка физической культуры и спорта является одним из важных направлений социально-экономической политики нашей страны.

Главная цель этой политики состоит в реализации государственной деятельности в области физической культуры и спорта, определенной в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р, в создании условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, развитие спортивной инфраструктуры, а также на повышение конкурентоспособности российского спорта.

Административно-правовое регулирование отношений в области физической культуры и спорта заключается в деятельности органов государственной власти, проявляющейся в исполнительно-распорядительном по форме и организующем по содержанию воздействию на управляемые объекты. Ими могут быть учреждения физической культуры и спорта, общественные организации в виде спортивных федераций, конкретные спортсмены, тренеры, спортивные судьи. При этом следует отметить, что в перечень основных направлений административно-правового регулирования в области спорта входит нормативное обеспечение физкультурно-спортивной деятельности; определение системы и структуры органов управления в области физической культуры и спорта с установлением компетенции этих органов и

их организационной подчиненности; контроль за соблюдением действующих в области физкультуры и спорта правил; установление ответственности за нарушение этих правил.

В ст. 41 Конституции РФ закрепляется право каждого гражданина России на охрану здоровья и медицинскую помощь. Кроме того, в ч. 2 этой же статьи подчеркивается, что в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта.

Статья 43 Конституции РФ устанавливает право каждого на образование, гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Указанное конституционное положение распространяется и на создаваемые учреждения дополнительного образования в виде детско-юношеских спортивных школ, специализированных детско-юношеских школ олимпийского резерва, училищ олимпийского резерва, школ высшего спортивного мастерства.

Следует указать и такой конституционный принцип, как право граждан на объединение и свобода деятельности общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ), на котором основана деятельность общероссийских спортивных федераций по видам спорта, Олимпийского комитета России, Спортивного арбитражного суда России.

Названные конституционные нормы получили развитие в серии федеральных законов, регламентирующих общественные отношения в области спорта.

Важным шагом в развитии спортивного законодательства стало принятие Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — Закон о спорте).

В соответствии с п. 26 ст. 2 этого Закона физическая культура определена как часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального

развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития. Из этого определения следует, что физическая культура базируется как на материальных, так и на духовных основах.

Одной из составляющей сферы физической культуры является спорт. Действующее легальное определение спорта содержится в п. 12 ст. 2 Закона о спорте, в соответствии с которым под спортом понимается сфера социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним.

Такой признак спорта, как соревновательность, рассматривается в указанном Законе как базовый и системообразующий, на основании которого складываются все остальные признаки спорта. Кроме того, состязательность составляет существенную мотивационную функцию, характеризующую спорт как самостоятельное явление.

Закон о спорте включил в себя систему принципов спортивного законодательства, обеспечивающих право каждого на свободный доступ к физической культуре и спорту, запрет дискриминации и насилия в этой области, обеспечение безопасности жизни и здоровья спортсменов и зрителей, содействие развитию физической культуры и спорта инвалидов, непрерывность и преемственность физического воспитания граждан, относящихся к различным возрастным группам.

Многие положения этого Закона направлены на реализацию концепции усиления влияния общественных физкультурно-спортивных организаций и объединений в управлении физической культурой и спортом в России при условии обязательного государственного финансирования. В нем определяется статус основных участников спортивной деятельности — спортсменов-любителей (физкультурников), спортсменов высокого класса, спортсменов-профессионалов, физкультурно-спортивных организаций и их объединений.

Впервые в Законе о спорте введены такие термины, как «национальные виды спорта», «официальные физкультурные и спортивные мероприятия», «правила вида спорта», «спортивные дисциплины», «физическая подготовка», «объекты спорта».

Многогранность современного спорта обусловила необходимость ввести дополнительные понятия, раскрывающие сущность его отдельных направлений. В связи с этим в Законе о спорте раскрываются такие понятия, как «массовый спорт», «адаптивный спорт», «спорт высших достижений», «профессиональный спорт». Каждый из таких видов спорта имеет особые критерии оценки эффективности, собственные функции, структуру контингента, занимающегося им, специфику материального обеспечения.

Так, согласно Закону о спорте, под массовым спортом понимается часть спорта, направленная на физическое воспитание и физическое развитие граждан посредством проведения организованных и (или) самостоятельных занятий, а также участия в физкультурных мероприятиях и массовых спортивных мероприятиях.

Массовый спорт, или «спорт для всех», дает возможность миллионам людей совершенствовать свои физические качества, укреплять здоровье и продлевать творческое долголетие. В массовом (любительском) спорте соревнование и высокий спортивный результат имеют, конечно, большое значение, но в большей степени они рассматриваются как средство физического воспитания.

Адаптивный спорт («спорт инвалидов») существует как метод социальной адаптации и интеграции людей с ограниченными возможностями и направлен на устранение или более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья.

Спорт высших достижений — это, по мнению законодателя, часть спорта, направленная на достижение спортсменом высоких спортивных результатов на официальных всероссийских и международных спортивных соревнованиях.

Сегодня одной из важных разновидностей спорта становится профессиональный спорт, определенный в Законе как часть спорта, направленная на организацию и проведение спортивных соревнований, за участие в которых и подготовку к которым

спортсмены получают вознаграждение от организаторов таких соревнований и (или) заработную плату.

Для профессионального спортсмена спорт представляет собой основной вид деятельности, занятие которым осуществляется на возмездных началах, т.е. приносит соответствующий доход (систематическую оплату труда в установленное время, а также систему различного рода надбавок, доплат и премий).

Специфика профессионального спорта настолько велика, что выдвигаются предложения о подготовке самостоятельного федерального закона о профессиональном спорте.

В настоящее время нормативное правовое обеспечение деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации представляет собой относительно небольшой по объему (в сравнении с другими отраслями права) массив законодательных и подзаконных актов, регулирующих общественные отношения как в самой области физической культуры и спорта, так и в областях, связанных со спортивной деятельностью.

Говоря об актах, в которых содержатся нормы, регулирующие отношения в сфере физической культуры и спорта, следует назвать ряд кодифицированных актов. Так, например, ТК РФ содержит специальную гл. 54, регламентирующую трудовые отношения с работниками, трудовая функция которых состоит в подготовке к спортивным соревнованиям и участии в них по определенным видам спорта, а также с тренерами и руководителями состязательной деятельности спортсменов для достижения спортивных результатов.

В КоАП РФ имеются нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушение определенных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним (ст. 6.18), за нарушение правил поведения зрителей на официальных спортивных соревнованиях (ст. 20.31). Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.31 КоАП РФ, является основанием для внесения сведений в список лиц, которым запрещено посещение мест

проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Данный административный запрет предусмотрен ст. 3.14 КоАП РФ и начал применяться в качестве административного наказания с начала 2015 г.

Уголовным кодексом РФ установлена уголовная ответственность за оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса. ГК РФ закрепляет организационно-правовые особенности физкультурно-спортивных объединений.

В совершенствовании государственной политики в области физической культуры и спорта важную роль играют указы Президента РФ. С 1 сентября 2014 г. в России Указом Президента РФ от 24 марта 2014 г. № 172 введен Всероссийский физкультурно-спортивный комплекс «Готов к труду и обороне» (ГТО) как программная и нормативная основа физического воспитания населения. В целях рационального использования олимпийских объектов для развития г. Сочи как горноклиматического и бальнеологического курорта, всероссийского спортивного, туристического и культурного центра Указом Президента РФ от 5 ноября 2014 г. № 712 утверждены особенности землепользования и застройки на указанных территориях.

Значимы в проводимой государством политике, направленной на пропаганду здорового образа жизни, и акты Правительства РФ. Так, например, постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 353 утверждены Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований. Данным документом установлен порядок обеспечения организаторами официальных спортивных соревнований и собственниками (пользователями) объектов спорта общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований. Основной задачей является предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в местах проведения соревнований.

Во исполнение Указа Президента РФ от 25 марта 2013 г. № 282 «Об организации подготовки чемпионата мира по футболу 2018 года в Российской Федерации» Правительство РФ постановлением от 20 июня 2013 г. № 518 утвердило «Программу

подготовки к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу».

Среди правительственных актов в сфере спорта стоит выделить распоряжение Правительства РФ от 21 июля 2012 г. № 1323-р, которым определен перечень федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства спорта РФ.

Большое значение в законодательном регулировании указанной сферы имеют ведомственные акты государственных органов исполнительной власти. В качестве примеров можно привести приказ Министерства спорта РФ от 14 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении перечня базовых видов спорта на 2014—2018 годы», от 16 февраля 2015 г. № 128 «Об утверждении перечней субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте», от 30 декабря 2014 г. № 1107 «Об утверждении общероссийских антидопинговых правил», приказ Министерства здравоохранения РФ от 14 января 2013 г. № 3н «О медицинском и медико-биологическом обеспечении спортивных сборных команд Российской Федерации».

После принятия в России на федеральном уровне специального Закона о спорте началась активная законотворческая деятельность в субъектах РФ, результатом которой стало принятие в более чем половине субъектов собственных законов о физической культуре и спорте. Причем в законах ряда субъектов Федерации (Москва, Московская, Омская, Пермская, Тюменская области, Республика Башкортостан, Республика Бурятия) содержались новые положения и нормативы, которые расширяли защиту интересов населения в сфере физической культуры и спорта, особенно в области физического воспитания подрастающего поколения.

### **Органы государственного управления в сфере физической культуры и спорта**

Система управления физической культурой и спортом в Российской Федерации — одна из подсистем управления обществом, имеющая свою внутреннюю организацию и функциональную связь с другими системами. Ей, как и другим системам, присуще

наличие двух взаимосвязанных элементов: субъекта и объекта. В качестве субъектов выступают органы государственного управления в сфере спорта и органы управления физкультурно-спортивных общественных объединений. Объектами управления являются коллективы, организационно оформленные в государственные, общественные или иной формы собственности образования (коллективы физической культуры; трудовые коллективы спортсооружений, спортивных школ, учебных и научно-исследовательских учреждений физической культуры, предприятий по производству спортивного инвентаря и т.д.), а также отдельные граждане.

Анализируя полномочия Правительства РФ в указанной сфере, можно отметить, что к общим полномочиям в соответствии со ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» относится регулирование в социально-экономической сфере, а также формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации. К полномочиям в социальной сфере принадлежат разработка и осуществление мер по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

Отраслевым органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта является Министерство спорта РФ (Минспорт России). Его статус определен Положением о Министерстве спорта Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607.

Минспорт России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта, а также по оказанию государственных услуг (включая предотвращение допинга в спорте и борьбу с ним) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

Министерство спорта РФ возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и проведение государственной политики в установленной сфере деятельности Министерства.

Реализуя функцию нормативно-правового регулирования, Минспорт России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: перечень видов спорта, для развития которых создаются и действуют общероссийские спортивные федерации с возможным членством спортивных клубов и их объединений; порядок разработки и представления программ развития соответствующих видов спорта; положение о Единой всероссийской спортивной классификации; положение о спортивных судьях; положение о присвоении почетных спортивных званий; порядок проведения допинг-контроля; перечни субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте; общероссийские антидопинговые правила; порядок проведения государственной аккредитации региональных общественных организаций или структурных подразделений (региональных отделений) общероссийской спортивной федерации для наделения их статусом региональных спортивных федераций; порядок проведения государственной аккредитации Российской Федерацией общественных организаций для наделения их статусом общероссийской спортивной федерации; порядок ведения реестра общероссийских и аккредитованных региональных спортивных федераций и предоставления сведений, содержащихся в этом реестре; правила видов спорта и др.

Минспорт России определяет также основные направления пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни; реализует программы развития физической культуры и спорта в Российской Федерации; осуществляет материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, а также научно-методическое и антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации за счет средств федерального бюджета; ведет реестр общероссийских и аккредитованных региональных спортивных федераций.

В компетенцию Минспорта России входит согласование решений о проведении на территории Российской Федерации международных спортивных соревнований; установление особенностей организации и осуществления образовательной, тренировочной и методической деятельности в области физической культуры и спорта; организация конгрессов, конференций, семинаров и других мероприятий по

вопросам сферы деятельности министерства; обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в области физической культуры и спорта.

В целях выполнения поставленных задач Минспорт России взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и с международными организациями в установленной сфере деятельности Министерства, разрабатывает и реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая разработку и выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, а также проводит мероприятия по пропаганде физической культуры, спорта и здорового образа жизни.

Министерство спорта РФ для реализации предоставленных ему полномочий имеет право запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции министерства вопросам; привлекать для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности министерства, научные и иные организации, ученых и специалистов; создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные; контролировать работу подведомственных организаций, а также давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, возникающим в деятельности министерства.

Важными являются полномочия Минспорта России в сфере противодействия применению допинга в спорте и борьбы с ним. Министерство разрабатывает и утверждает общероссийские антидопинговые правила и перечни субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте, определяет порядок проведения обязательного допингового контроля.

Говоря о проблеме допинга в спорте, следует отметить тот факт, что с января 2008 г. деятельность на территории Российской Федерации в качестве общероссийской антидопинговой организации осуществляет Независимая национальная антидопинговая организация РУСАДА, созданная в соответствии со Всемирным антидопинговым кодексом и Международной конвенцией о борьбе с допингом в

спорте. В мае 2008 г. РУСАДА была признана Всемирным антидопинговым агентством как национальная антидопинговая организация и внесена в реестр антидопинговых организаций.

Основными функциями агентства являются проведение тестирования в соответствии с общероссийскими антидопинговыми правилами и разработка методических и инструктивных материалов по вопросам предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним.

В области физической культуры и спорта управленческие функции осуществляют и другие, кроме Минспорта России, органы исполнительной власти.

Так, Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) самостоятельно принимает в сфере спорта нормативные правовые акты, касающиеся порядка прохождения несовершеннолетними медицинских осмотров при занятиях физической культурой и спортом; порядка медико-биологического, медицинского обеспечения спортивных сборных команд Российской Федерации; прохождения медицинского осмотра лицами, желающими пройти спортивную подготовку; проведения предварительных и периодических медицинских осмотров спортивных сборных команд Российской Федерации, а также перечня медицинских противопоказаний к участию в спортивных мероприятиях с учетом особенностей соответствующих видов спорта (спортивных дисциплин).

Находящееся в ведении Минздрава России Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА) в рамках оказания государственных услуг в сфере здравоохранения и социального развития организует медико-санитарное и медико-биологическое обеспечение спортсменов сборных команд Российской Федерации и их ближайшего резерва, включая проведение углубленного обследования спортсменов. При этом ФМБА осуществляет организационно-методическое руководство и координацию деятельности организаций здравоохранения по спортивной медицине.

Большую роль в реализации управленческих функций в области физической культуры и спорта играет Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки

России). Следует подчеркнуть, что основной целью Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года является создание условий, обеспечивающих возможность для граждан страны, и в первую очередь для детей и молодежи, вести здоровый образ жизни, систематически заниматься физической культурой и спортом. Для этого необходимы модернизация системы физического воспитания в образовательных учреждениях, увеличение до 80% доли обучающихся и студентов, систематически занимающихся физической культурой и спортом.

Для эффективного решения указанных задач в Минобрнауки России создан Департамент развития системы физкультурно-спортивного воспитания, который призван обеспечить выработку и реализацию государственной политики, и нормативно-правовое регулирование в сфере физкультурно-спортивного воспитания обучающихся (в том числе с ограниченными возможностями здоровья) в образовательных учреждениях. Департамент проводит мониторинг, анализирует организацию и состояние развитие физической культуры, школьного и студенческого спорта в образовательных учреждениях.

### **Правовой статус Олимпийского комитета России и спортивных федераций**

Важными элементами управления физкультурно-спортивным движением в стране являются Олимпийский комитет России (ОКР) и спортивные федерации по различным видам спорта.

Олимпийский комитет России — организация, представляющая нашу страну в международном олимпийском движении. Олимпийский комитет России является общероссийским союзом физкультурно-спортивных объединений, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц. Это самостоятельное, добровольное, неправительственное, самоуправляемое, некоммерческое объединение физкультурно-оздоровительной и спортивной направленности, признанное Международным олимпийским комитетом (МОК). Олимпийский

комитет России действует без ограничения срока полномочий. Он осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях», Олимпийской хартией МОК и своим уставом.

Одной из главных целей Олимпийского комитета России является развитие и защита олимпийского движения в стране в соответствии с Олимпийской хартией, а также пропаганда на национальном уровне основополагающих принципов олимпизма, распространение олимпизма в учебных программах по физвоспитанию и спорту в школах и вузах.

Отдельного внимания заслуживают партнерские отношения между Олимпийским комитетом России и Министерством спорта РФ в деле развития олимпийского движения в России. 7 апреля 2009 г. заключено Соглашение о сотрудничестве указанных структур, целью которого является согласование и оптимизация действий сторон, направленных на обеспечение подготовки и участия спортсменов в составе спортивных сборных команд Российской Федерации по видам спорта в Олимпийских играх и иных комплексных спортивных мероприятиях.

В соответствии с Законом о спорте Олимпийский комитет России определяет город Российской Федерации, который вправе подать в Международный олимпийский комитет заявку на проведение Олимпийских игр. В круг обязанностей ОКР входит обеспечение членов делегаций экипировкой, забота о проезде, размещении, питании и страховании спортсменов от несчастных случаев, содействие предотвращению допинга в спорте и борьбе с ним, а также противодействие проявлениям любых форм дискриминации и насилия в спорте.

Говоря о составе Олимпийского комитета России, следует особо отметить положение ст. 4 его устава, согласно которой членами ОКР могут быть российские юридические лица — общественные объединения физкультурно-спортивной направленности, признающие устав ОКР, и физические лица — граждане Российской Федерации. К юридическим лицам, которые являются членами ОКР, относятся:

общероссийские спортивные федерации (союзы) по видам спорта, включенным в программу Олимпийских игр;

общероссийские общественные объединения — союзы (ассоциации) зимних и летних видов спорта, входящих в программу Олимпийских игр;

общероссийские общественные объединения — союзы (ассоциации) федераций по олимпийским видам спорта, объединенным в соответствующую международную спортивную федерацию;

общероссийские спортивные федерации, являющиеся членами признанных МОК международных спортивных федераций по видам спорта, не включенным в программу Олимпийских игр; олимпийские общественные академии;

общероссийские общественные (общественно-государственные) физкультурно-спортивные объединения (организации), в том числе ведомственного характера, содействующие развитию олимпийского движения в России, пропаганде физической культуры и спорта;

региональные общественные объединения, созданные для развития спорта, пропаганды и популяризации олимпийского движения.

Одним из принципов, который закреплен в Законе о спорте, является сочетание государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с усилением влияния общественных физкультурно-спортивных организаций и объединений в управлении этой сферой общественных отношений.

В этом аспекте при создании новой национальной системы организационно-управленческого обеспечения физкультурно-спортивной деятельности велика роль спортивных федераций по различным видам спорта. На сегодняшний день в России функционируют более 100 общероссийских спортивных федераций и свыше 20 физкультурно-спортивных организаций, которые наделены правами и обязанностями общероссийских спортивных федераций.

В соответствии со ст. 2 Закона о спорте спортивная федерация — это общественная организация, которая создана на основе членства и целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта, их пропаганда, организация, а также проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов — членов спортивных сборных команд.

Спортивные федерации имеют трехуровневую структуру: общероссийские, региональные и местные. Названная структура предполагает создание соответствующих спортивных федераций в зависимости от особенностей каждого конкретного территориального образования, в которых планируется их функционирование.

Создание, деятельность, реорганизация и ликвидация местных, региональных и общероссийских спортивных федераций регламентируются соответствующими положениями части первой ГК РФ, федеральными законами «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях».

В соответствии с законодательством Российской Федерации местная спортивная федерация создается и действует в целях развития определенного вида спорта на территориях муниципального района, городского округа, внутригородского муниципального образования городов федерального значения.

Региональная спортивная федерация создается и действует в целях развития определенного вида спорта на территории субъекта РФ. Являясь структурным подразделением (региональным отделением) общероссийской спортивной федерации, она может не приобретать прав юридического лица. Под такой федерацией понимается региональная общественная организация, являющаяся членом общероссийской спортивной федерации (далее — региональная общественная организация), или структурное подразделение (региональное отделение) общероссийской спортивной федерации, которые получили государственную аккредитацию и целями которых являются развитие одного или нескольких видов спорта на территории субъекта РФ, их пропаганда, организация, проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов — членов спортивных сборных команд субъекта РФ.

Под общероссийской спортивной федерацией понимается общероссийская общественная организация, которая создана на основе членства, получила государственную аккредитацию и целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта на территории Российской Федерации, их пропаганда,

организация, проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов — членов спортивных сборных команд Российской Федерации.

Общероссийские спортивные федерации наделяются широким кругом прав и обязанностей. Так, они вправе осуществлять аттестацию тренеров и спортивных судей, контролировать их деятельность; организовывать и проводить чемпионаты, первенства и кубки России, разрабатывать и утверждать положения о таких соревнованиях; представлять спортсменов, тренеров и спортивных судей на присвоение международными спортивными организациями званий и квалификаций; разрабатывать с учетом правил, утвержденных международными спортивными федерациями, правила соответствующих видов спорта; вносить предложения о включении спортивных дисциплин во Всероссийский реестр видов спорта и др.

Общероссийские спортивные федерации обязаны разрабатывать и представлять в федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта программы развития соответствующих видов спорта в порядке, установленном этим органом; противодействовать использованию допинговых средств и (или) методов в спорте, а также проявлениям любых форм дискриминации и насилия в спорте, исполнять иные обязанности.

По одному виду спорта на территории субъекта РФ соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ обязан аккредитовать только одну региональную спортивную федерацию, а на территории Российской Федерации может быть аккредитована в качестве общероссийской спортивной федерации только одна общественная организация. Государственная аккредитация осуществляется Министерством спорта РФ.

Порядок проведения государственной аккредитации региональных спортивных федераций утвержден приказом Министерства спорта РФ от 1 августа 2014 г. № 663. В соответствии с этим приказом аккредитация включает в себя: объявление о государственной аккредитации; рассмотрение заявления о государственной аккредитации и экспертизу представленных документов; принятие решения о

государственной аккредитации или об отказе в такой аккредитации; принятие решения о приостановлении или отзыве государственной аккредитации.

Порядок проведения государственной аккредитации общероссийских спортивных федераций утвержден приказом Министерства спорта РФ от 1 августа 2014 г. № 662 и предусматривает те же этапы, что и аккредитация региональных федераций. Государственная аккредитация спортивных федераций осуществляется на срок не более четырех лет.

## **Раздел 8. Управление в административно-политической сфере**

### **Глава 31. Управление в области обороны**

#### **Оборона как область государственного управления**

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» 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. Оборона организуется и осуществляется в соответствии с Конституцией РФ и согласно ее ст. 71 находится исключительно в ведении Российской Федерации.

Отношения в области обороны регулируются Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», федеральными законами: «Об обороне»; от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»; «О воинской обязанности и военной службе»; «О статусе военнослужащих», от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»; от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и рядом других.

В области обороны действуют и указы Президента РФ: от 23 июля 2013 г. № 631 «Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации»; от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»; от 27 июля 1998 г. № 901 «Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации»; от 20 сентября 2010 г. № 1144 «О военно-административном делении Российской Федерации» и ряд других.

Акты в области обороны приняты также Правительством РФ. Это, в частности, постановления Правительства РФ: от 11 ноября 2006 г. № 663, которым было утверждено Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации; от 27 ноября 2006 г. № 719, которым утверждено Положение о воинском учете; от 30 декабря 2006 г. № 852, утвердившее Положения о призыве граждан

Российской Федерации по мобилизации, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования), для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований, и ряд других.

Оборона Российской Федерации осуществляется также в соответствии с международным правом. Международно-правовой нормой, закрепляющей право государств на оборону, является ст. 51 Устава ООН, провозглашающая право государств на индивидуальную или коллективную самооборону от агрессии. Определение агрессии дается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. № 3314. Согласно этому определению, под агрессией понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политической независимости другого государства. Никакие соображения любого политического, экономического, военного или иного характера не могут служить оправданием агрессии.

В соответствии со ст. 87 Конституции РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» Президент РФ в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ о ведении военных действий.

В случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации федеральным законом объявляется состояние

войны. Согласно ст. 106 Конституции РФ указанный федеральный закон подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Состояние войны означает прекращение с государством (группой государств) мирных отношений с момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий до окончания военных действий или до заключения между ними мирного договора. С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

С периодами военного положения и военного времени федеральные законы связывают ряд правовых последствий. Так, в частности, в соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» определены особенности воинской обязанности граждан в период мобилизации, в период военного положения и в военное время.

В целях обороны создаются Вооруженные Силы РФ. Деятельность Вооруженных Сил РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами в области обороны, а также соответствующими нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 г., другими международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, применяемыми в период вооруженных конфликтов.

Вооруженные Силы РФ были созданы в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 1992 г. № 466 «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации». В настоящее время общий состав Вооруженных Сил Российской Федерации определяется Федеральным законом «Об обороне», в соответствии с которым Вооруженные Силы РФ состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ.

Организационно Вооруженные Силы РФ делятся на виды, рода войск и специальные войска.

Под видом Вооруженных Сил РФ понимается такая их составная часть, которая отличается особым вооружением и предназначена для выполнения возложенных на нее задач в какой-либо среде (на суше, на море, в воздухе). В настоящее время Вооруженные Силы РФ имеют трёхвидовую структуру: Сухопутные войска, Военно-воздушные силы (ВВС), Военно-Морской флот (ВМФ).

Под родом войск понимается часть вида Вооруженных Сил РФ, отличающаяся основным вооружением, техническим оснащением, организационной структурой, характером обучения и способностью к выполнению специфических боевых задач во взаимодействии с другими родами войск.

Специальные войска служат для обеспечения родов войск и содействия им в выполнении боевых задач.

К обороне привлекаются внутренние войска Министерства внутренних дел РФ. Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические, дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти и спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Служба внешней разведки РФ, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

Создание и существование в Российской Федерации формирований, имеющих военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, не предусмотренных федеральными законами, запрещаются и преследуются по закону.

Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы выполняют задачи в области обороны в соответствии с Планом обороны Российской Федерации.

Другие войска, воинские формирования и органы привлекаются к совместной с Вооруженными Силами РФ оперативной и мобилизационной подготовке в целях подготовки к выполнению задач по защите Российской Федерации от вооруженного нападения.

Организация обороны включает в себя проведение ряда мер, определенных Конституцией РФ, Федеральным законом «Об обороне» и другими нормативными правовыми актами, направленными на подготовку к вооруженной защите и собственно вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Финансирование расходов на оборону осуществляется из средств федерального бюджета путем ассигнования средств Министерству обороны РФ, другим федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающим реализацию мероприятий в области обороны.

Исходя из понятия обороны, эти меры можно разделить на следующие основные группы: политические; военные; экономические; мобилизационные; правовые; социальные.

Политические меры, связанные с организацией обороны, включают: объявление состояния войны; введение военного положения; прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;

разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации; обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны; координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обороны; международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны.

Военные меры, связанные с организацией обороны, предусматривают: строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, планирование их применения, а также их применение в целях обороны Российской Федерации; производство и

совершенствование систем управления Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, планирование использования в интересах обороны радиочастотного спектра.

Мобилизационные меры, связанные с организацией обороны, включают в себя: планирование перевода органов государственной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени; мобилизационную подготовку органов государственной власти, 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.

Экономические меры, связанные с организацией обороны, предусматривают развитие науки в интересах обороны; финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону и деятельность Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Правовые меры в данной области связаны с разработкой и принятием федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений Правительства РФ, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления по вопросам обороны.

Социальные меры, связанные с организацией обороны, включают в себя предоставление военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и их семьям предусмотренных действующим законодательством льгот, гарантий и компенсаций, обеспечение других мер социальной защиты указанных лиц.

В соответствии с федеральным законодательством составными частями организации обороны в Российской Федерации являются мобилизация, мобилизационная подготовка, гражданская и территориальная оборона.

Мобилизация и мобилизационная подготовка в Российской Федерации определяются Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», а также целым рядом подзаконных нормативных правовых актов. Под мобилизацией понимается комплекс мероприятий по переводу экономики страны, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени. Мобилизация в Российской Федерации может быть общей или частичной.

В соответствии с федеральным законодательством под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики страны, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, специальных органов, создаваемых на военное время, к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

Гражданская оборона — система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Мероприятия по гражданской обороне — организационные и специальные действия, осуществляемые в области гражданской обороны в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Задачи и организация гражданской обороны определяются Федеральным законом «О гражданской обороне» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Территориальная оборона организуется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника,

диверсионных или террористических актов, а также введения и поддержания режимов чрезвычайного положения и военного положения. Общие задачи и организация территориальной обороны определяются Президентом РФ.

В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации и военно-транспортная обязанность.

Воинская обязанность, порядок и формы ее исполнения гражданами РФ определяются Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». Граждане освобождаются от исполнения воинской обязанности только по основаниям, предусмотренным данным Федеральным законом. Они вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу в порядке, установленном этим Федеральным законом.

Военно-транспортная обязанность определяется Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175. Военно-транспортная обязанность устанавливается для своевременного, качественного и в полном объеме обеспечения транспортными средствами Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также создаваемых на военное время специальных формирований в период мобилизации и в военное время. Военно-транспортная обязанность является составной частью мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации и заключается в проведении мероприятий, связанных с учетом, заблаговременной подготовкой и предоставлением транспортных средств войскам, формированиям и органам, а также в обеспечении работы этих транспортных средств.

### **Система и компетенция государственных органов, осуществляющих управление в области обороны**

В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об обороне» и другими законодательными актами Российской Федерации государственное управление в

области обороны осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, а также ряд федеральных органов исполнительной власти.

Основными полномочиями по реализации мер, связанных с организацией обороны страны, Конституцией РФ, Федеральным законом «Об обороне» и другими законодательными актами Российской Федерации наделяется Президент РФ. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил РФ в операциях по поддержанию мира и международной безопасности.

Президент РФ определяет основные направления военной политики Российской Федерации; утверждает военную доктрину Российской Федерации; План обороны Российской Федерации и Положение о военном планировании в Российской Федерации, государственную программу вооружения; осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

В случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, Президент РФ объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ о ведении военных действий. При этом он исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения в соответствии с Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Он принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований от соединения и выше.

К полномочиям Президента РФ относится также утверждение концепций и планов строительства и развития Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских

формирований и органов, Плана обороны Российской Федерации, Плана применения Вооруженных Сил РФ, Мобилизационного плана Вооруженных Сил РФ, общевоинских уставов, Устава военной полиции Вооруженных Сил РФ, положения о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности.

Президент РФ утверждает положения о Министерстве обороны РФ, Генеральном штабе Вооруженных Сил РФ и федеральных органах исполнительной власти (органах), уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, определяет вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области обороны. Он утверждает планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов.

К компетенции Президента РФ относится и издание указов о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых и их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву.

Президент РФ утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания. Он назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает от их воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Им утверждаются структура, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, штатная численность военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также штатная численность гражданского персонала органов.

В реализации полномочий Президента РФ в области обороны важную роль играет Совет безопасности РФ, который в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О безопасности» является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ 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.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», федеральными законами также осуществляет меры по обеспечению обороны страны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Оно руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Основные функции Правительства РФ в сфере организации обороны связаны с реализацией мер экономического и мобилизационного характера. Так, Правительство РФ организует оснащение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам, а также их обеспечение материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам, организует разработку и выполнение государственной программы вооружения, утверждает государственную программу развития оборонного промышленного комплекса и организует ее выполнение.

Правительство РФ руководит мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны. В целях реализации задач, связанных с мобилизацией и мобилизационной подготовкой, оно организует разработку и выполнение планов перевода (мобилизационных планов) государственных органов, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, а также устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти. Правительство РФ осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным Силам РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правительство РФ определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов; принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования; организует разработку Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и проводит мероприятия по реализации этой программы, а также выполняет ряд других функций в данной сфере, определенных Федеральным законом «Об обороне», другими законодательными и иными нормативными правовыми актами, действующими в данной области.

В целях реализации государственной политики в сфере оборонно-промышленного комплекса, военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности

государства и правоохранительной деятельности образована Военно-промышленная комиссия РФ. Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 10 сентября 2014 г. № 627. Ее председателем является Президент РФ.

Военно-промышленная комиссия вправе:

принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации государственной политики в сфере оборонно-промышленного комплекса, и контролировать их исполнение;

заслушивать на своих заседаниях представителей федеральных органов исполнительной власти, руководителей организаций оборонно-промышленного комплекса по вопросам, связанным с разработкой, производством, ремонтом и утилизацией вооружения, военной и специальной техники, выполнением программ и планов в области военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности государства и правоохранительной деятельности, а также по вопросам развития оборонно-промышленного комплекса и его научно-производственного потенциала; давать поручения федеральным органам исполнительной власти по вопросам, связанным с разработкой, производством, ремонтом и утилизацией вооружения, военной и специальной техники;

готовить предложения об установлении персональной ответственности должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей, связанных с разработкой, производством, ремонтом и утилизацией вооружения, военной и специальной техники.

В качестве постоянно действующего органа при Правительстве РФ образована коллегия Военно-промышленной комиссии РФ для решения текущих вопросов ее деятельности. Коллегия осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по следующим вопросам: реализация государственной политики в сфере оборонно-промышленного комплекса; развитие науки и технологий в интересах военно-технического обеспечения обороны страны, безопасности государства и правоохранительной деятельности;

осуществление контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения; мобилизационная подготовка экономики Российской Федерации и формирование государственного оборонного заказа;

реализация решений Военно-промышленной комиссии РФ.

Ведущую роль в управлении в области обороны играет Министерство обороны РФ (Минобороны России). Согласно Положению о Министерстве обороны РФ, утвержденному Указом Президента РФ о 16 августа 2004 г. № 1082, оно 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 РФ и Правительства РФ функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил РФ и подведомственных Министерству обороны РФ организаций. Руководство деятельностью Министерства осуществляет Президент РФ. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами РФ. Минобороны России имеет военный геральдический знак — эмблему, а также флаг. Минобороны России возглавляет Министр обороны РФ, который в настоящее время является по должности заместителем Председателя Правительства РФ. Он управляет Вооруженными Силами РФ через данное министерство.

Министр обороны РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр подчиняется непосредственно Президенту РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ к ведению Правительства РФ, — и Председателю Правительства РФ.

Министру непосредственно подчиняются Вооруженные Силы. Министр несет персональную ответственность за решение задач и реализацию полномочий,

возложенных на Минобороны России и Вооруженные Силы, и осуществляет свою деятельность на основе единоначалия.

Минобороны России координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства, которые также реализуют ряд функций в области обороны. Основными задачами Минобороны России являются: выработка и проведение государственной политики в области обороны;

нормативно-правовое регулирование в области обороны; нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

координация деятельности войск и воинских формирований по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;

организация применения Вооруженных Сил РФ в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации; поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил; осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил; обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

выработка и реализация государственной политики в области международного военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Минобороны России осуществляет и ряд функций по руководству Вооруженными Силами РФ. Минобороны России разрабатывает и реализует концепцию и план строительства Вооруженных Сил; разрабатывает с участием иных федеральных органов исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, план применения Вооруженных Сил РФ, мобилизационный план Вооруженных Сил РФ, федеральную государственную программу вооружения и федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны; разрабатывает предложения по мобилизационным планам экономики Российской Федерации, по плану технического прикрытия инфраструктуры железнодорожного транспорта Российской Федерации и по плану гражданской обороны.

Минобороны России осуществляет многообразные функции по комплектованию Вооруженных Сил РФ, исполнению гражданами воинской обязанности и призыву на военную службу, проведению кадровой политики в Вооруженных Силах РФ и прохождению в них военной службы.

К ведению Минобороны относится и обеспечение функционирования Вооруженных Сил РФ, снабжение их вооружением, техникой и имуществом. Минобороны России организует оперативное, техническое, тыловое и финансовое обеспечение Вооруженных Сил; функционирование и развитие единых систем их технического и тылового обеспечения, других войск, воинских формирований и органов, а также разрабатывает единую военно-техническую политику в Российской Федерации по вопросам создания и совершенствования вооружения и военной техники и координирует ее проведение.

В структуру Минобороны России входит Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ, который является центральным органом военного управления Минобороны России и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами РФ. В соответствии с решениями Президента РФ — Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Министра обороны РФ Генеральный штаб осуществляет управление Вооруженными Силами, организует планирование

обороны Российской Федерации, мобилизационную подготовку и мобилизацию в Российской Федерации в пределах полномочий Минобороны России, а также координирует деятельность других войск, воинских и специальных формирований в области обороны. Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил РФ утверждено Указом Президента РФ от 23 июля 2013 г. № 631.

Руководство деятельностью Генерального штаба осуществляет Министр обороны РФ. Генеральный штаб состоит из центральных органов военного управления и иных структурных подразделений. Организационную структуру Генерального штаба утверждает Министр обороны РФ.

Основными задачами Генерального штаба являются организация: управления Вооруженными Силами; планирования обороны Российской Федерации; перевода Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени, а также обеспечения их мобилизационного развертывания; поддержания Вооруженных Сил РФ в необходимой готовности и контроль этой деятельности; разведывательной деятельности в интересах обороны и в пределах своей компетенции в интересах безопасности Российской Федерации, а также ряд других задач по управлению Вооруженными Силами РФ и координации их деятельности с другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) — федеральный орган исполнительной власти, в функции которого входят контроль и надзор в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (военно-техническое сотрудничество). Положение о Службе утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1083. Руководство деятельностью ФСВТС России осуществляет Президент РФ. ФСВТС России подведомственна Минобороны России, которое координирует и контролирует ее деятельность.

В систему ФСВТС России входят центральный аппарат ФСВТС России, ее территориальные органы, представительства ФСВТС России в Российской

Федерации и в иностранных государствах, представители ФСВТС России в иностранных государствах и их заместители, а также организации, учреждаемые для обеспечения деятельности ФСВТС России.

Основными задачами ФСВТС России являются:

в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль и надзор в области военно-технического сотрудничества;

участие в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области военно-технического сотрудничества и внесение в установленном порядке соответствующих предложений Президенту РФ, в Правительство РФ и Минобороны России;

реализация совместно с другими федеральными органами исполнительной власти основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества, определяемых Президентом РФ;

государственное регулирование в области военно-технического сотрудничества в соответствии со своей компетенцией во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти. Федеральная служба имеет геральдический знак — эмблему и флаг.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) согласно Положению о ней, утвержденному Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1085, является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также специально уполномоченным органом экспортного контроля. ФСТЭК России также является органом защиты государственной тайны, наделенным полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну.

ФСТЭК России осуществляет специальные и контрольные функции в области государственной безопасности по вопросам:

обеспечения безопасности (некриптографическими методами) информации в системах информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, оказывающих существенное влияние на безопасность государства в информационной сфере, в том числе в функционирующих в составе критически важных объектов Российской Федерации информационных системах и телекоммуникационных сетях, деструктивные информационные воздействия на которые могут привести к значительным негативным последствиям;

противодействия иностранным техническим разведкам на территории Российской Федерации;

обеспечения некриптографическими методами защиты информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, иной информации с ограниченным доступом, предотвращения ее утечки по техническим каналам, несанкционированного доступа к ней, специальных воздействий на информацию в целях ее добывания, уничтожения, искажения и блокирования доступа к ней на территории Российской Федерации;

защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств;

осуществления экспортного контроля.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1084.

Основными задачами Спецстроя России являются: строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для

Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов; техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования на территории Российской Федерации;

строительство и капитальный ремонт в мирное и военное время автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования, осуществляемые в качестве подрядчика;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий;

строительство и восстановление объектов мобилизационного назначения для федеральных органов исполнительной власти, а также объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

обеспечение в пределах своих полномочий боевой и мобилизационной готовности воинских формирований.

Инженерно-технические воинские формирования и дорожно-строительные воинские формирования при Федеральном агентстве специального строительства являются составной частью сил, привлекаемых к обороне.

К инженерно-техническим воинским формированиям относятся военно-инженерные технические формирования специального строительства — главные управления специального строительства по территориям федеральных округов, управления специального строительства по территориям (органы управления), управления строительной промышленности (органы управления), военно-инженерные технические управления (органы управления), строительные и специализированные

управления, заводы, строительные и промышленные комбинаты, проектно-конструкторские и технологические институты, медицинские, научные, военно-образовательные учреждения профессионального образования и другие организации; военно-инженерные технические формирования связи — Военное эксплуатационно-восстановительное управление связи (орган управления), инженерно-технические узлы, центры, группы и отделения связи, мобилизационные группы, другие воинские части (подразделения).

К дорожно-строительным воинским формированиям относятся военные управления дорожного строительства (органы управления), управления дорожно-строительных работ, базы автотранспорта и механизации, и другие дорожно-строительные воинские части, и организации.

Согласно Положению об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральном агентстве специального строительства, утвержденному Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1084, воинские формирования предназначены для строительства объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также для обустройства войск, жилищного строительства и строительства объектов социальной инфраструктуры Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, а также для решения ряда других задач.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868. МЧС

России выполняет и другие задачи, и функции, касающиеся защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

## **Правовое положение органов военного управления Вооружённых Сил Российской Федерации**

Большую роль в организации обороны играет и военное управление, которое представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность. Органы военного управления реализуют задачи и функции, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами, путем использования государственно-властных полномочий, которыми они наделены.

Система органов, осуществляющих военное управление, создается применительно к основным звеньям организационной структуры Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований и состоит из: центральных органов; органов управления объединений, воинских соединений и частей; военных комиссариатов (местных органов военного управления); начальников гарнизонов (старших морских начальников); военных комендантов.

Важнейшей особенностью органов военного управления является то, что они осуществляют как военное управление, так и командование (управление войсками, оперативное управление), а также управление применением войсками (силами) вооружения.

Систему органов военного управления Вооруженных Сил РФ возглавляет и объединяет Министерство обороны РФ. Эта система включает:

центральные органы военного управления: Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ, главные командования видов Вооруженных Сил РФ, главные и центральные управления Министерства обороны РФ и им равные подразделения;

органы военного управления военных округов и флотов;

органы военного управления соединениями и воинскими частями;

территориальные органы военного управления (военные комиссариаты);

начальников гарнизонов (старших морских начальников), военных комендантов.

К числу центральных органов военного управления относится Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ, который является основным органом оперативного управления Вооруженными Силами РФ.

К центральным органам военного управления относятся и главные командования видов Вооруженных Сил РФ: Главное командование Сухопутных войск, Главное командование Военно-воздушными силами, Главное командование Военно-Морским Флотом. Главкомандующий видом Вооруженных Сил РФ в пределах своей компетенции издает приказы и директивы по наиболее важным вопросам жизни и деятельности подчиненного ему вида Вооруженных Сил РФ, организует и проверяет их исполнение.

Центральные органы военного управления входят в структуру Минобороны России. Правовое положение военного округа и органов военного управления военного округа определяется Указом Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1144 «О военно-административном делении Российской Федерации», а также Положением о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. № 901.

В соответствии с данными нормативными правовыми актами военный округ Вооруженных Сил РФ является основной военно-административной единицей Российской Федерации, 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. Границы военного округа как военно-административной единицы, а также количество военных округов в Российской Федерации устанавливаются Президентом РФ по представлению Министра обороны РФ. Границы ответственности военного округа определяются Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ.

В состав военного округа как объединения Вооруженных Сил РФ входят органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил и военные комиссариаты, находящиеся на его территории, по перечням, утверждаемым Министром обороны РФ и начальником Генерального штаба.

Руководит военным округом Министр обороны РФ. Генеральный штаб осуществляет оперативное управление военным округом в соответствии с решениями Министра обороны РФ и обеспечивает контроль за их исполнением.

Решения о создании, реорганизации и ликвидации военных округов принимаются Президентом РФ по представлению Министра обороны РФ. В Российской Федерации созданы следующие военные округа: Западный, Южный, Центральный и Восточный. Основными задачами военного округа являются выявление непосредственной подготовки агрессии против Российской Федерации и отражение ее во взаимодействии с другими войсками, воинскими формированиями и органами в границах ответственности, а также поддержание боевой и мобилизационной готовности войск и сил на уровне, обеспечивающем своевременное выполнение поставленных задач.

Кроме того, на военный округ возлагается поддержание и совершенствование базы мобилизационного развертывания войск и сил, подготовка и накопление в запасе мобилизационных ресурсов, создание резервов для войск и сил, а также участие в подготовке граждан к военной службе и призыве их на военную службу, проведение работы по приему граждан на военную службу по контракту; всестороннее обеспечение деятельности войск военного округа, а также других войск и сил, передаваемых в подчинение военному округу; противовоздушная оборона войск, сил и объектов, а также защита Государственной границы РФ в воздушном пространстве, ряд других задач. Управление военным округом осуществляется командующим войсками военного округа.

Органы управления объединения, соединения и воинских частей функционируют непосредственно в объединениях, соединениях и воинских частях. Они

осуществляют как командную, так и административно-хозяйственную деятельность. Структура управления отдельной воинской части и основные обязанности ее должностных лиц определены Уставом Внутренней службы Вооруженных Сил РФ.

Территориальные органы военного управления (военные комиссариаты) образуются применительно к административно-территориальному делению страны. Правовое положение военных комиссариатов определяется Положением о военных комиссариатах, утвержденным Указом Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609.

Военный комиссариат создается в субъекте РФ в целях обеспечения исполнения гражданами воинской обязанности, организации и проведения мобилизационной подготовки и мобилизации, реализации права граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, членов семей погибших (умерших) военнослужащих на социальные гарантии, включая пенсионное обеспечение, а также в целях реализации гарантий погребения погибших (умерших) военнослужащих и иных категорий граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Военные комиссариаты являются территориальными органами Министерства обороны РФ и входят в состав военных округов. Создание, реорганизация и ликвидация военных комиссариатов осуществляются в установленном порядке Министерством обороны РФ.

В число основных задач военных комиссариатов входит проведение мероприятий по воинскому учету граждан и учету народно-хозяйственных ресурсов в интересах Вооруженных Сил РФ, подготовка и проведение мобилизационных мероприятий; подготовка граждан к военной службе, организация призыва граждан на военную службу и на военные сборы. На военные комиссариаты возлагается также подготовка материалов для назначения пенсий и их назначение офицерам, прапорщикам, мичманам, военнослужащим сверхсрочной службы и всем другим гражданам, проходившим военную службу в Вооруженных Силах РФ по контракту, и членам их семей.

## **Глава 32. Управление в области безопасности**

### **Организационно-правовая система управления**

Безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года к основным объектам безопасности относятся: личность — ее права и свободы; общество — его материальные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Согласно Стратегии под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России. В ней определены национальные интересы России — совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Эти интересы носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Интересы личности заключаются в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина. Интересы общества — в упрочении демократии, в создании правового социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России. Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

В то же время состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, криминализация и коррумпированность общественных отношений, организованная преступность, терроризм, осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

Эти реальные и потенциальные угрозы, исходящие от внутренних и внешних источников опасности, определяют основные направления деятельности органов государственной власти, содержание управления в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Основными приоритетами национальной безопасности России являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

В процессе управления в области обеспечения национальной безопасности решаются следующие основные задачи: своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз безопасности; реализация оперативных и долгосрочных мер по их предупреждению и нейтрализации; обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, безопасности ее пограничного пространства; подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса; обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод; обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства страны всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями; принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против России, и др.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством. Основу этой системы составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера.

Полномочия этих органов и сил, их состав, принципы и порядок действий определяются законодательными актами России.

В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принимают участие: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

### **Органы управления в области безопасности**

Президент РФ в пределах своих конституционных полномочий руководит органами и силами обеспечения национальной безопасности страны, санкционирует действия по ее обеспечению; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения безопасности.

Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, который согласно Закону «О безопасности» и Положению о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590, является конституционным органом, готовящим решения Президента РФ по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Совет Безопасности осуществляет:

определение жизненно важных интересов общества, государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

разработку основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организацию подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;

подготовку рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики России в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

подготовку оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и по организации их ликвидации;

подготовку предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

разработку предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценку их эффективности;

совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию, существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих национальную безопасность.

Решения Совета Безопасности РФ по важнейшим вопросам оформляются указами Президента РФ, иные решения — протоколами.

Федеральное Собрание РФ на основе Конституции РФ по представлению Президента РФ и Правительства РФ формирует законодательную базу в области обеспечения безопасности Российской Федерации.

Правительство РФ в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию Концепции национальной безопасности, координирует деятельность Федеральной службы безопасности РФ в части, касающейся ее взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти; формирует статьи федерального бюджета для исполнения конкретных целевых программ в этой области; осуществляет меры по обеспечению финансовыми и материальными ресурсами сил, средств и органов национальной безопасности.

Федеральными специальными службами обеспечения безопасности являются: Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны, Государственная фельдъегерская служба.

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России) в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» представляет собой централизованную систему.

Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 утверждены Положение о ФСБ России и структура органов Федеральной службы безопасности РФ, в которую входят:

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России), имеющая в своем составе службы, департаменты, управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов федеральной службы безопасности, а также подразделения, исполняющие управленческие функции (центральный аппарат);

управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам РФ (территориальные органы безопасности);

управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

управления (отряды, службы, отделы) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы);

другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия ФСБ России или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности и пограничных органов (другие органы безопасности);

авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные и научные организации, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские подразделения и организации, военно-строительные подразделения и иные организации и

подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности, а также Академия криптографии РФ при ФСБ России; войска. Все названные органы находятся в прямом подчинении ФСБ России и ее Директора. В целях повышения эффективности борьбы с терроризмом и усиления взаимодействия между специальными службами, МВД и Вооруженными Силами РФ указом Президента РФ создан Национальный антитеррористический комитет, возглавляемый Директором ФСБ России.

ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством России, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

ФСБ России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о Службе.

В настоящее время деятельность федеральной службы безопасности регулируется, в частности, федеральными законами: «О Федеральной службе безопасности»; от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; «О противодействии экстремистской деятельности»; от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Деятельность ФСБ России осуществляется на основе принципов законности, централизации управления органами федеральной службы безопасности и пограничными органами, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ в соответствии с Уставом ООН, мирного разрешения пограничных споров, взаимовыгодного сотрудничества с компетентными органами иностранных государств, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности.

Органы и войска ФСБ России в соответствии с законодательством призваны:

заниматься контрразведывательной деятельностью; защищать и охранять Государственную границу РФ; бороться с преступностью, терроризмом; вести разведывательную деятельность; обеспечивать информационную безопасность.

Эти направления деятельности ФСБ России определяют содержание ее основных задач. Ими являются:

управление органами и войсками, а также организация их деятельности;

информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;

организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;

организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов и войск ФСБ;

организация во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;

осуществление в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки разведывательной деятельности; организация защиты и охраны Государственной границы РФ; обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

производство по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено КоАП РФ к ведению органов и войск ФСБ;

содействие федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области информационной безопасности;

организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

Для решения названных задач ФСБ России осуществляет ряд функций, детально закрепленных в Положении о ФСБ России.

Непосредственно Федеральной службой безопасности управляет Директор в статусе министра, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

В ФСБ России образуется коллегия в составе Директора (председатель коллегии), заместителей Директора по должности, а также руководящих работников органов и войск ФСБ. Коллегия на своих заседаниях рассматривает важнейшие вопросы деятельности органов и войск ФСБ и принимает по ним решения. Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и оформляются приказами Директора ФСБ. В случае разногласий между Директором и коллегией Директор реализует свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту РФ. Члены коллегии также могут сообщить ему свое мнение.

Директор несет ответственность за выполнение задач, стоящих перед органами и войсками ФСБ. При этом Положением о ФСБ четко определены полномочия и права Директора. Так, он организует работу и руководит органами и войсками ФСБ, утверждает структуру, штаты подразделений, входящих в ФСБ, и определяет порядок их функционирования.

Центральный аппарат ФСБ России включает в себя отраслевые службы, департаменты, управления и подразделения, исполняющие управленческие функции. Территориальными органами являются управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам РФ.

В единую централизованную систему органов ФСБ входят органы безопасности в войсках. Указом Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 306 утверждено Положение об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках). В соответствии с данным Положением органы безопасности в войсках в пределах своих полномочий обеспечивают безопасность в Вооруженных Силах РФ, во внутренних войсках МВД

России, войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и ряде других.

Органы ФСБ отвечают в пределах своих полномочий за безопасность объектов оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок; участвуют в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности страны, по защите сведений, составляющих государственную тайну; в установленном порядке осуществляют меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну; проводят и организуют лицензирование отдельных видов деятельности, например о допуске предприятий к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Органы ФСБ участвуют в решении вопросов, касающихся приема в гражданство Российской Федерации и выхода из него, предоставления политического убежища, выезда граждан Российской Федерации за пределы Российской Федерации, въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы, оформления им разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, а также пребывания их на территории страны.

Указом Президента РФ от 6 октября 2004 г. № 1286 утверждено Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. При этом установлено, что решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, принятые в соответствии с ее полномочиями, обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами. Так, Комиссия формирует список должностных лиц, которые имеют полномочия засекречивать или рассекречивать сведения о чем-либо,

определяют, может ли тот или иной гражданин выехать за рубеж, если он в свое время был допущен к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

Органы ФСБ организуют и осуществляют шифровальную работу в органах и войсках; обеспечивают эксплуатацию, безопасность, развитие и совершенствование открытой и засекреченной связи, систем оповещения и звукоусиления на объектах органов и войск. Они обеспечивают выявление на территории Российской Федерации радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, работа которых представляет угрозу безопасности России, а также радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, используемых в противоправных целях; перехватывают передачи и пресекают работу на территории страны средств радиосвязи и других передающих радиоэлектронных средств, представляющих угрозу безопасности России; ведут регистрацию и централизованный учет радиоданных и радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств.

Федеральным законом «О Федеральной службе безопасности» органы ФСБ России наделены широким кругом специальных полномочий. Так, они имеют право устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие; проникать в специальные службы и организации иностранных государств, проводящих разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности России, а также в преступные сообщества и группы; использовать в служебных целях средства связи, транспортные средства различных владельцев; беспрепятственно входить в жилые и иные помещения, принадлежащие гражданам, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности в случае, если имеются достаточные данные полагать, что там совершается или совершено преступление, дознание и предварительное следствие по которому отнесены к ведению органов ФСБ, и др.

В соответствии с приказом ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 на основании федерального законодательства они уполномочены вносить представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности

Российской Федерации, и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Представления вносятся в соответствующие государственные органы, администрации организаций независимо от форм собственности, в общественные объединения, а также соответствующим должностным лицам. Внесенные представления являются обязательными для рассмотрения и принятия мер по результатам их рассмотрения.

Пограничная служба ФСБ России. В соответствии с Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» Федеральная пограничная служба РФ была упразднена, а ее функции переданы ФСБ России, в состав которой вошли пограничные органы и организации пограничной службы.

Пограничная служба ФСБ России возглавляет единую централизованную систему органов. В нее входят: органы пограничной службы: пограничного контроля, внешней разведки, оперативные органы, осуществляющие разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность и деятельность по обеспечению собственной безопасности, пограничной стражи, морской охраны; пограничные округа, пограничные группы и региональные управления.

Основными задачами Пограничной службы ФСБ России являются: руководство пограничными органами и организация защиты Государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также обеспечение охраны морских биологических ресурсов и государственный контроль в этой сфере;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, сил и средств, находящихся в их распоряжении, в сфере защиты Государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны Российской Федерации, в том числе в Арктике, а также охраны морских биологических ресурсов;

организация защиты государственных границ государств — участников СНГ на основе двусторонних договоров (соглашений);

организация пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу РФ и т.д.

В своей деятельности Пограничная служба ФСБ России руководствуется Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также Положением о ФСБ России.

Защита границы осуществляется в целях недопущения противоправного ее изменения, для обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через нее.

Под Государственной границей РФ понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) России, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Основу системы защиты и охраны Государственной границы РФ составляют органы пограничной службы ФСБ России, Военно-воздушные силы (воздушное пространство) и Военно-Морской флот (подводная среда) Министерства обороны РФ, другие государственные органы страны, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности Российской Федерации.

Согласно Порядку применения оружия и боевой техники, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. № 1310, эти органы имеют право, защищая Государственную границу РФ в пределах приграничной территории, применять оружие и боевую технику для отражения вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации, прекращения попыток угона за границу воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств, а также в других случаях, предусмотренных законом. Правительством РФ утвержден аналогичный

Порядок применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы РФ в подводной сфере.

Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» предусмотрены политическая, экономическая, миграционная, санитарная, ветеринарная и другие виды ее защиты.

Для реализации задач защиты Государственной границы РФ установлены специальные административно-правовые режимы (режим границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через границу), а также пограничный, таможенный и иные виды контроля.

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 339 предусмотрен Порядок привлечения граждан к охране Государственной границы Российской Федерации. Граждане на добровольных началах могут участвовать в охране Государственной границы, как правило, в составе народных дружин и в качестве внештатных сотрудников Пограничной службы. В порядке, установленном федеральным законодательством, к охране Государственной границы РФ в составе общественных формирований привлекаются и члены казачьих обществ.

В результате распада СССР Государственная граница РФ в настоящее время проходит по местности (территории), не обустроенной на современном уровне в организационном и техническом отношении. На ряде ее участков вообще нет надлежащей инфраструктуры, обеспечивающей ее защиту и охрану (например, граница с Казахстаном, Грузией). Для решения этой проблемы на профессиональном уровне Указом Президента РФ от 11 октября 2007 г. № 1359 образовано Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница).

Агентство осуществляет следующие функции:

по определению и реализации государственной политики по обустройству Государственной границы РФ;

по созданию, развитию и обеспечению деятельности пунктов пропуска через Государственную границу РФ и мест пересечения Государственной границы РФ;

государственного заказчика в этой сфере.

Руководит деятельностью Агентства Правительство РФ.

Служба внешней разведки РФ (СВР России). Внешняя разведка Российской Федерации как совокупность специально создаваемых государством органов является составной частью сил обеспечения безопасности страны и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием методов и средств, определенных Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

Служба осуществляет специальный вид разведывательной деятельности — добывает и обрабатывает информацию о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также содействует в реализации мер, предпринимаемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон «О внешней разведке» определяет цели разведывательной деятельности:

обеспечение Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;

создание условий, способствующих успешной реализации политики России в сфере безопасности;

содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности России.

Разведывательная деятельность не может вестись в антигуманных целях, а также для достижения целей, не предусмотренных законодательством.

Органам внешней разведки предоставляются полномочия устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, добровольно давшими это согласие; зашифровывать кадровый состав, организовывать его

деятельность с указанием в этих целях иной ведомственной принадлежности; использовать в целях конспирации документов, зашифровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки; обеспечивать защиту государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за пределами территории страны, а также безопасность сотрудников учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами ее территории, и членов их семей в государстве пребывания, и т.п.

В систему органов внешней разведки входят также органы внешней разведки Минобороны России, подразделения специальной связи и информации, переданные СВР России от упраздненного Федерального агентства правительственной связи и информации (ФАПСИ) при Президенте РФ, Пограничной службы ФСБ России. Во взаимодействии с органами внешней разведки ведется разведывательная деятельность органов и войск ФСБ России. Каждый из органов внешней разведки имеет свою сферу деятельности, установленную законодательством.

Общее руководство органами внешней разведки осуществляет Президент РФ. Он определяет задачи внешней разведывательной деятельности спецслужб; принимает решения о создании органов внешней разведки; контролирует и координирует их деятельность; назначает руководителей.

Федеральная служба охраны РФ (ФСО России). В соответствии с Положением о ФСО России, утвержденным Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013, Федеральная служба охраны РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и другим государственным органам.

Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент РФ, который утверждает Положение о ФСО России и структуру федеральных органов государственной охраны.

Правительство координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия этой Службы с федеральными органами исполнительной власти.

ФСО России входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации и в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации, а также названным выше Положением. Так, ФСО России осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», который определяет назначение государственной охраны, ее объекты, полномочия и права службы.

В состав федеральных органов государственной охраны входят: ФСО России, имеющая в своей структуре службы, управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах Федерации, которые непосредственно реализуют деятельность федеральных органов государственной охраны, а также подразделения, исполняющие управленческие функции (центральный аппарат);

управление специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центры специальной связи и информации ФСО России (территориальные органы);

подразделения связи специального назначения ФСО России; образовательные, научно-исследовательские и иные организации, подведомственные ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны.

ФСО России в установленном порядке образует структурные подразделения, территориальные органы, подразделения связи специального назначения и подведомственные организации, осуществляя свою деятельность непосредственно и через территориальные органы.

ФСО России организует в пределах своих полномочий взаимодействие государственных органов обеспечения безопасности и координирует их деятельность в сфере государственной охраны, специальной связи и информации.

Основными задачами ФСО России являются:

обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах проезда;

защита охраняемых объектов;

участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;

участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну;

осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере;

информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

обеспечение собственной безопасности.

Положением о ФСО России детально регламентированы ее полномочия, права и организация деятельности. В частности, ФСО России на основе предоставленных полномочий:

осуществляет персональную охрану Президента РФ, членов его семьи, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства РФ и других объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда;

осуществляет транспортное и бытовое обслуживание (включая безопасное питание) Президента РФ, членов его семьи, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства РФ, а также транспортное обслуживание других объектов государственной охраны;

обеспечивает Президента РФ президентской связью, в том числе с главами иностранных государств и главами правительств иностранных государств, а также правительственной и иными видами специальной связи в местах его постоянного и временного пребывания и при его передвижениях;

обеспечивает в соответствии с федеральным законодательством государственную охрану Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий;

организует и осуществляет охранные, режимные, технические и иные мероприятия в местах постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда объектов государственной охраны, обеспечивает поддержание в указанных местах общественного порядка, принимает меры по устранению обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной охраны;

реализует функции специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области правительственной связи и информации, а также в установленном порядке международно-правовую защиту присвоений (назначений) радиочастот и радиочастотных каналов.

Федеральная служба охраны РФ предоставляет государственную охрану лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, в течение срока их полномочий: Председателю Правительства РФ, Председателю Совета Федерации,

Председателю Государственной Думы, Председателю Конституционного Суда РФ, Председателю Верховного Суда РФ, Генеральному прокурору РФ. При необходимости государственная охрана может быть предоставлена членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, другим лицам в соответствии с распоряжениями Президента РФ.

Федеральная служба охраны РФ обеспечивает также безопасность глав иностранных государств, правительств и иных лиц иностранных государств во время пребывания их на территории России.

Федеральную службу охраны РФ возглавляет Директор в статусе федерального министра, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Государственная фельдъегерская служба РФ (ГФС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации. Эта Служба — составная часть системы сил и средств обеспечения безопасности страны. Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 7 апреля 2014 г. № 213.

Руководство деятельностью ГФС России осуществляет Президент РФ.

Основными задачами ГФС России являются:

- 1) обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок: Президента, федеральных органов государственной власти; органов прокуратуры Российской Федерации; органов государственной власти субъектов РФ; органов местного самоуправления по решению Правительства РФ; членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

Минобороны России, органов управления видов Вооруженных Сил РФ, родов войск, военных округов, флотов, округов внутренних войск МВД России, территориальных органов ФСБ России;

административных промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решению Правительства РФ;

2) доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решению Президента РФ или Правительства РФ;

3) доставка корреспонденции глав зарубежных государств и глав правительств зарубежных государств, органов государственной власти государств — участников Соглашения о межправительственной фельдъегерской связи;

4) управление территориальными органами ГФС России и обеспечивающими деятельность ГФС России организациями, созданными для решения возложенных на Службу задач, и др.

Государственная фельдъегерская служба РФ осуществляет свою деятельность непосредственно через центральный аппарат и через входящие в эту систему территориальные органы и подведомственные организации.

В частности, для выполнения задач ГФС России функционирует федеральное государственное унитарное предприятие — Главный центр специальной связи, который имеет филиалы (управления) в большинстве субъектов РФ и занимает ведущее место в России в сфере перевозки ценных грузов. В управлениях Главного центра создана полная инфраструктура доставки отправок, включающая специальный транспорт, вооруженный, профессионально подготовленный персонал (более 5 тыс. человек), а также тщательно отработанные технологии, обеспечивающие доставку и гарантированную сохранность груза.

Главный центр специальной связи занимается внутрироссийскими и международными перевозками корреспонденции и грузов органов государственной власти, судов и прокуратуры, учреждений, организаций, предприятий, войсковых частей и других юридических лиц, содержащих сведения и материалы, относящиеся

к государственной тайне, а также перевозит опасные грузы и продукцию военно-промышленного комплекса.

Государственная фельдъегерская служба РФ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Службу возглавляет Директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Директор несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ГФС России задач в установленной сфере деятельности.

**Глава 33. Управление в области внутренних дел**  
**Сущность и содержание государственного управления**  
**в области внутренних дел**

Управление в области внутренних дел как отрасль государственного управления возникло в России в 1802 г. при Александре I. Тогда для совершенствования системы государственного управления под руководством выдающегося российского юриста М. М. Сперанского было создано восемь министерств, в том числе Министерство внутренних дел, которое через подчиненных ему губернаторов осуществляло административно-политический контроль за населением и территорией всей Российской Империи, охраняло общественный порядок и безопасность, боролось с преступностью. Кроме того, оно ведало промышленностью, торговлей, дорогами, почтой, медицинскими учреждениями, полицией, местами заключения, заботилось о развитии «добрых нравов». Первому министру внутренних дел В. П. Кочубею вменялось императором в обязанность «лечись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве Империи».

На протяжении двух веков термин «внутренние дела» традиционно сохранялся, хотя содержание этой области государственной деятельности исторически менялось. После Октябрьской революции 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД, затем МВД) участвовал в строительстве советской власти и занимался многими другими внутренними делами, оставаясь вплоть до 60-х гг. XX в. самым крупным промышленным и строительным министерством — на базе труда заключенных.

В современных условиях в соответствии с конституционными положениями, закрепившими смену политической системы, организации государственной власти, федеративного устройства, экономических отношений, правового регулирования, коренным образом изменилось социальное назначение органов внутренних дел, полиции. Теперь оно заключается не в обслуживании политического режима, а в

заботе о защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства; признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, защите общества и государства от тех или иных угроз в сфере правоохраны.

В общем виде к объектам управления в области внутренних дел относятся: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Область внутренних дел государства включает в себя различные группы общественных отношений, связанные:

с защитой прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

предупреждением и пресечением преступлений, административных правонарушений и иных посягательств;

выявлением и раскрытием преступлений, розыском преступников и пропавших без вести граждан, производством дознания;

осуществлением предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел; обеспечением безопасности дорожного движения; лицензионно-разрешительной деятельностью; охраной имущества физических и юридических лиц по договорам; миграционной политикой.

Возникающие в процессе названной деятельности общественные отношения по своей сути относительно близки и поэтому объединены в одну область внутренних дел.

Следовательно, сущность управления в области внутренних дел и его специфика состоят в том, что оно не только представляет собой целенаправленную организующую деятельность, но и включает непосредственную практическую охрану прав и свобод граждан, обеспечение охраны, общественного порядка и собственности, общественной безопасности.

Содержание управления в области внутренних дел обуславливается характером и особенностями общественных отношений, составляющих объект управляющего воздействия, т.е. специфика объекта определяет и особенности управления в этой

сфере. Его отличает: динамизм функционирования; значительно больший по сравнению с другими сферами управления объем государственно-властных принудительных полномочий; профилактическая направленность; централизм в организации управления; особенности службы в органах внутренних дел (вооруженность, строгая дисциплина, единоначалие, форма одежды, социальная защищенность личного состава). Содержание управления раскрывают его функции: общие — информационно-аналитическая, прогнозирование, планирование, регулирование, организация взаимодействия, контроль, оценка эффективности; специальные, или основные, — административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная (дознание, предварительное следствие), профилактическая; обеспечивающие — кадровая, материально-техническая, финансовая, делопроизводство и др.

Субъекты управления в области внутренних дел. Основным субъектом управления внутренними делами является государство, реализующее свои функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Общее руководство в области внутренних дел осуществляет Президент РФ, издающий указы по вопросам, относящимся к этой сфере. Так, его Указом от 1 марта 2011 г. № 248 утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Конституционные полномочия Президента РФ включают назначение на должность федерального Министра внутренних дел и освобождение его от должности по представлению Председателя Правительства РФ, назначение и освобождение Главнокомандующего внутренними войсками, других высших должностных лиц органов внутренних дел (по представлению Министра).

Непосредственное выполнение функций по обеспечению общественного порядка и безопасности осуществляют органы исполнительной власти. Их можно разделить на пять групп.

1. Правительство РФ, правительства (советы министров или администрация) субъектов РФ. Эти органы общей компетенции осуществляют общее руководство и

координируют работу всей государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности в пределах своей компетенции.

2. Федеральные органы исполнительной власти, которые наряду со своими основными функциями выполняют большой объем работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в пределах полномочий своих предприятий, учреждений и организаций (например, Министерство транспорта РФ, Министерство здравоохранения РФ).

3. Государственные органы исполнительной власти России, которые называют силовыми, например Министерство обороны РФ.

4. Правоохранительные органы, в объеме полномочий которых обеспечение общественного порядка и безопасности занимает значительное место. К ним относятся органы прокуратуры, юстиции, Федеральной службы безопасности РФ, таможенные органы и ряд других.

5. Государственные органы, специально созданные для обеспечения общественного порядка и безопасности. Это органы внутренних дел (полиция) и внутренние войска МВД России, органы Федеральной миграционной службы РФ, а также подразделения МЧС России, к полномочиям которого относится, в частности, обеспечение пожарной безопасности, органы наркоконтроля России.

К государственной системе тесно примыкает и такое важнейшее низовое звено обеспечения общественного порядка и безопасности, как органы местного самоуправления, призванные выполнять в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ на территории муниципального образования функции охраны прав и свобод граждан, обеспечения соблюдения законов, актов вышестоящих органов государственной власти, осуществлять контроль за исполнением их решений организациями и гражданами.

Государственная система обеспечения общественного порядка и безопасности не может успешно функционировать без помощи и содействия общественных объединений и граждан, на добровольной основе участвующих в реализации этой

важнейшей государственной функции (Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

### **Органы управления внутренними делами**

Министерство внутренних дел РФ (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Руководит деятельностью МВД России Президент РФ.

Правовой статус Министерства регламентируется Положением о нем, в котором определены задачи, полномочия, система МВД России, организация деятельности.

Министерство внутренних дел РФ осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему:

главные управления, управления МВД России по федеральным округам;

на межрегиональном уровне — оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД РФ, линейные управления Министерства внутренних дел РФ на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления внутренних дел иных субъектов РФ;

управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах;

органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск;

на районном уровне — управления, отделы, отделения МВД РФ по районам, городам и иным муниципальным образованиям и др.;

представительства МВД России за рубежом;

иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Министерство внутренних дел РФ взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными организациями и гражданами.

Министерство осуществляет государственное управление в области внутренних дел в форме централизованного руководства, действует, как правило, через органы внутренних дел субъектов РФ и обеспечивает непосредственное оперативное управление ГУВД в федеральных округах, а также учреждения, подразделения и организации, находящиеся в его непосредственном подчинении (например, органы внутренних дел на транспорте, внутренние войска).

Основными задачами МВД России являются:

разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;

обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Министерство внутренних дел РФ реализует следующие полномочия:

формирует на основе анализа и прогнозирования основные направления государственной политики в сфере внутренних дел; разрабатывает и осуществляет меры по ее реализации;

организует и осуществляет оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую работу органов внутренних дел, непосредственное руководство полицией и следственными подразделениями;

ведет розыск лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от отбывания уголовных наказаний, без вести пропавших и иных лиц, идентификацию неопознанных трупов, а также розыск похищенного имущества; борется с организованной преступностью, коррупцией, экстремизмом, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, незаконными вооруженными формированиями; обеспечивает проведение государственной дактилоскопической регистрации; принимает участие в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

принимает меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

руководит деятельностью Государственной инспекции безопасности дорожного движения, организует учет дорожно-транспортных происшествий и в пределах своей компетенции принимает меры по их предупреждению, участвует в разработке правил, стандартов и иных нормативов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, организует работу, связанную с допуском автотранспортных средств, а также водителей к участию в дорожном движении, т.е. организует и осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

организует деятельность органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) лицензий, разрешений на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказанием услуг), подлежащими лицензированию в системе министерства, а также

по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг), в частности, обеспечивает контроль частной детективной и охранной деятельности, а также деятельности ведомственной охраны;

организует производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;

организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

обеспечивает совместно с ФМС России взаимодействие органов внутренних дел с территориальными органами ФМС России.

Министерство внутренних дел РФ как орган управления представляет собой систему взаимодействующих элементов.

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и реализацию полномочий, возложенных на МВД России.

В составе органов внутренних дел: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные, научные, 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.

Система имеет внутреннюю структуру: руководство Министерства — Министр, его заместители и коллегия; организационно-аналитический и контрольный аппарат Министра; отраслевые департаменты; главные управления; функциональные управления.

Министр организует работу Министерства, руководит деятельностью органов внутренних дел и внутренних войск и несет персональную ответственность за

выполнение возложенных на Министерство задач и полномочий, реализацию государственной политики в сфере внутренних дел.

Министр информирует Президента РФ и Правительство РФ о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, вносит предложения по ее основным направлениям, организует работу центрального аппарата Министерства, утверждает его внутренний распорядок.

Министр издает нормативные правовые акты МВД России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает международные договоры Российской Федерации межведомственного характера и отменяет противоречащие Конституции РФ, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам МВД решения должностных лиц органов, подразделений и организаций системы МВД России, вносит в Минфин России предложения по формированию федерального бюджета, осуществляет другие полномочия.

Организационная структура центрального аппарата МВД соответствует юридически закрепленным основным направлениям деятельности Министерства.

К ней относятся структурные подразделения, которые строятся на основе отраслевой специализации: уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции, противодействия экстремизму, обеспечения общественного порядка, безопасности дорожного движения, собственной безопасности, иные отраслевые структуры. В структуру Министерства входят также функциональные подразделения, выполняющие информационно-аналитическую работу, готовящие проекты комплексных решений, общие и ведомственные нормативные правовые акты, занимающиеся перспективным и текущим планированием, контролирующие исполнение решений Министерства, и т.д.

Департаменты, главные управления, управления центрального аппарата МВД России осуществляют организационно-методическое руководство соответствующими органами внутренних дел, изучают состояние и обобщают опыт работы МВД, ГУВД, УВД, городских, районных и линейных органов внутренних дел; организуют

исполнение решений руководства Министерства, контролируют нижестоящие органы, а также непосредственно разрабатывают и практически осуществляют различные мероприятия в границах своей подведомственности.

### **Понятие общественного порядка и общественной безопасности**

Общественный порядок и общественная безопасность являются основными объектами охраны в деятельности органов внутренних дел.

Как социально-правовые категории, охватывающие специфическую сферу общественных отношений, они характеризуются рядом особенностей, определяющих содержание деятельности органов внутренних дел по охране (обеспечению) этих отношений.

Во-первых, общественный порядок и безопасность касаются всех граждан без исключения, причем с момента рождения и до конца жизни.

Во-вторых, общественный порядок и общественная безопасность, как правило, касаются элементарных действий, поступков и правил поведения людей. Они открыты, публичны и обычно понятны окружающим.

В-третьих, общественный порядок и общественная безопасность регулируются как нормами права, так и иными социальными и техническими нормами (морали, обычаями, традициями, даже модой).

В-четвертых, в сфере общественного порядка и общественной безопасности ежегодно совершается огромное количество правонарушений, исчисляемое десятками миллионов. И все правонарушители, а это значительная часть населения, так или иначе подвергаются принудительному воздействию со стороны сотрудников полиции.

В-пятых, в сфере общественного порядка и безопасности происходит оборот объектов и предметов повышенной опасности: приобретение, хранение, использование, перевозка гражданского и служебного огнестрельного оружия, взрывчатых и сильнодействующих ядовитых веществ, радиоактивных изотопов и др.

Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел, осуществляющих государственный надзор и контроль в этой области, позволяет предупреждать и пресекать нарушение установленных правил и тем самым минимизировать наступление тяжких последствий, связанных, как правило, с нарушением соответствующих норм, стандартов и требований.

В-шестых, с рассматриваемой сферой тесно соприкасаются такие опасные антисоциальные явления, как наркомания, пьянство, проституция, бродяжничество, попрошайничество.

В-седьмых, в сфере общественного порядка и общественной безопасности постоянно проходят массовые публичные мероприятия с большой концентрацией людей в помещениях или на ограниченной территории, что нередко создает угрозу для жизни и здоровья граждан, нормальному функционированию организаций. Имеются в виду политические (митинги, шествия, демонстрации), экономические (пикетирование, голодовки), культурно-зрелищные (фестивали, концерты, дни городов), спортивные (олимпиады, футбольные и хоккейные соревнования), религиозные и другие массовые мероприятия. Их проведение требует огромной организационной работы органов внутренних дел, привлечения для обеспечения порядка и безопасности значительных сил и средств полиции и внутренних войск, что урегулировано Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В-восьмых, в сфере общественного порядка и общественной безопасности происходят различные групповые нарушения порядка, массовые беспорядки, вооруженные и невооруженные конфликты, террористические акты. Подчас они сопровождаются убийствами, гибелью людей, погромами и поджогами государственных и общественных зданий, жилых домов граждан, разрушением железнодорожных путей, мостов, линий электропередачи и связи.

В-девятых, с рассматриваемой сферой неразрывно связаны чрезвычайные ситуации, наступающие при возникновении стихийных бедствий, пожаров, крупных техногенных аварий, катастроф, эпидемий и эпизоотий, создающие угрозу жизни и

здоровью граждан и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Названные особенности общественного порядка и общественной безопасности наглядно демонстрируют важность и актуальность этой сферы в деятельности органов внутренних дел, а главное — определяют содержание их правоохранительных функций и полномочий.

В теории административного права понятие «общественный порядок» принято рассматривать в широком и узком смысле.

Общественный порядок в широком смысле понимается как все связи и отношения в обществе, весь его строй.

Общественный порядок в узком смысле включает не всю систему общественных отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта, но прежде всего в общественных местах.

Значение общественного порядка в узком смысле имеет практическое выражение в работе органов внутренних дел, прокуратуры, судов, а также общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, акцентирует их внимание на предупреждении и пресечении конкретных преступлений и административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, складывающиеся в этой сфере.

Цель установления и поддержания общественного порядка состоит в обеспечении безопасности личности, общественной безопасности, в создании благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Содержанием общественного порядка является система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения норм права, морали и иных социальных норм. Реальный общественный порядок составляют не сами

установления социальных норм, а фактически складывающиеся на их основе общественные отношения.

Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных местах, т.е. в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, во время отдыха.

При этом общественные места можно отнести к трем категориям: 1) постоянного пользования — улицы, площади, скверы, транспортные магистрали и т.п.; 2) временного пользования — магазины, театры, стадионы и т.д.; 3) эпизодического посещения — лес, горный склон, озеро, река, когда там, например, проводятся те или иные мероприятия, и т.д.

Средствами регулирования отношений в сфере общественного порядка являются нормы права и другие социальные нормы неюридического характера (нормы морали, обычаи, правила культуры поведения).

Правовые нормы устанавливают общеобязательные правила поведения, вводят запреты на совершение определенных действий, устанавливают ответственность за правонарушения, определяют задачи, функции, полномочия, формы и методы деятельности государственных органов, их должностных лиц, общественных формирований по охране общественного порядка.

Таким образом, общественный порядок — это система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

К понятию общественного порядка тесно примыкает понятие «общественная безопасность», которая рассматривается как система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых

условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами природного, социального или техногенного характера.

Угрозы общественной безопасности могут возникать, когда допускаются нарушения правил эксплуатации автомобильного, железнодорожного, авиационного и других видов транспорта, осуществления строительства, дорожных, ремонтных и других работ, эксплуатации пожароопасных объектов и устройств, а также обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми материалами, сильнодействующими ядами, радиоактивными изотопами, средствами цветного копирования, компьютерными системами и другими предметами и веществами.

Угроза общественной безопасности и личной безопасности граждан может возникать при нарушениях установленного порядка проведения массовых мероприятий, неподготовленности мест для их проведения, несвоевременности принятия мер к упорядочению движения больших групп людей и т.п. Признаки угрозы общественной безопасности и личной безопасности граждан неизбежно возникают при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

Реальную угрозу общественной безопасности представляют криминогенные факторы, преступность, а также криминальный террор в отношении представителей органов государственной власти, в том числе полиции, наркоконтроля и других правоохранительных органов.

К числу угроз общественной безопасности относятся незаконная деятельность политических партий, движений, общественных организаций, в том числе экстремистского, фашистского толка, религиозных изуверских и иных подобных объединений; политический экстремизм и терроризм; действия, направленные на создание предпосылок для групповых и массовых нарушений общественного порядка, неповиновение властям и др.

Общественной безопасности угрожают дорожно-транспортные происшествия, аварии, катастрофы, выпуск на линию неисправных транспортных средств, управление транспортными средствами в алкогольном или наркотическом

опьянении; незащищенность личности, имущества от пожаров, имеющих широкое распространение.

### **Правовое положение полиции**

Главное место в общегосударственной системе обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, в борьбе с преступностью занимает полиция — составная часть системы Министерства внутренних дел РФ.

Федеральный закон «О полиции» закрепляет положение о том, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и призвана проводить законы в жизнь, т.е. организовать и практически осуществлять защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, будучи наделена правом применения мер принуждения в пределах, установленных законодательными актами.

В современных условиях, исходя из ст. 2 Конституции РФ, социальное назначение полиции заключается в создании состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина.

В то же время полиция является составной частью государственной системы социального обслуживания населения в сфере правоохраны и призвана обеспечивать организацию правомерного и безопасного поведения граждан, создавать для этого необходимые условия, например регулировать дорожное движение, соблюдать правила оборота гражданского и служебного огнестрельного оружия.

Средствами, которые полиция использует для достижения поставленных целей, являются непосредственное принуждение, физическая сила, причем в широком смысле — от простого прикосновения до насильственного лишения жизни (применение оружия). Предоставленное полиции право применять меры

принуждения для достижения законных целей — главная отличительная особенность полиции, определяющая ее особое место в государственной системе правоохраны.

Меры принуждения, которые правомочны применять сотрудники полиции, причиняют лицам, к которым они применяются, тот или иной моральный, материальный или физический ущерб, стесняя, ущемляя, ограничивая конкретные права, свободы и законные интересы граждан. Это как уголовно-процессуальные меры (дознание) — задержание подозреваемого, обыск, выемка и др., так и меры административно-правового характера. Последние особенно многочисленны и включают в себя: проверку документов, входение в жилые помещения граждан, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, задержание, привод, доставление, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, личный досмотр, досмотр вещей, товаров и документов, их изъятие, применение административных наказаний и др.

Все меры принуждения, применяемые полицией, носят правовой характер, т.е. это меры правового принуждения.

Полиция входит в систему МВД России и является составной частью структуры МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, управлений (отделов) внутренних дел на транспорте.

В районах, городах и иных муниципальных образованиях полиция создается и функционирует в качестве структурных звеньев соответствующих отделов (управлений) внутренних дел.

Подразделения полиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте входят в состав управлений и отделов внутренних дел на транспорте.

В своей деятельности полиция подчиняется МВД России. Министр внутренних дел РФ осуществляет руководство всей российской полицией.

Основные функции полиции: 1) административная, 2) оперативно-розыскная, 3) уголовно-процессуальная, 4) профилактическая.

Административная деятельность полиции регулируется нормами административного права и ведется службами и подразделениями полиции: патрульно-постовой,

участковых уполномоченных, Госинспекцией безопасности дорожного движения, службой защиты собственности и лицензионно-разрешительной службой, ОМОН и рядом других.

Оперативно-розыскная деятельность регулируется в рамках комплексного правового института, включающего нормы административного, уголовного, уголовно-процессуального права и ряда других отраслей, в том числе Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Эту деятельность осуществляют различные структуры полиции: уголовного розыска, борьбы с экономическими и коррупционными преступлениями, борьбы с организованной преступностью и экстремизмом, оперативно-техническая и некоторые другие.

Уголовно-процессуальная деятельность полиции (производство дознания по уголовным делам и т.д.) регламентируется уголовно-процессуальным законодательством и осуществляется различными подразделениями полиции.

Профилактическая деятельность регулируется законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, правовыми актами субъектов РФ, ведомственными нормативными актами, регулирующими деятельность полиции, например Инструкцией по организации деятельности участкового уполномоченного полиции, Уставом патрульно-постовой службы полиции.

Статья 2 Федерального закона «О полиции» устанавливает основные направления ее деятельности:

защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам; розыск лиц;

производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;  
охрана имущества и объектов, в том числе и на договорной основе; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;  
экспертно-криминалистическая работа.

В процессе административной, т.е. исполнительно-распорядительной, деятельности полиции от противоправных посягательств охраняются определенные виды общественных отношений, которые характеризуются единством, общностью и однородностью. Отнесение их охраны к компетенции полиции не является произвольным, а обуславливается самой природой общественных отношений, объективно нуждающихся в особом регулировании и охране.

Такие виды общественных отношений возникают в связи с пребыванием людей в общественных местах, пользованием транспортом, приобретением, пользованием, хранением оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, функционированием некоторых предприятий.

Содержание административной деятельности полиции включает:

охрану порядка в общественных местах;  
обеспечение безопасности дорожного движения транспорта и пешеходов;  
лицензионно-разрешительную работу;  
охрану имущества собственников по договорам.

Каждый вид административной деятельности полиции отличается единством правовых норм, регламентирующих деятельность данного вида, однородностью содержания правоотношений, возникающих в ходе ее реализации, наличием специальной службы, аппарата или группы сотрудников, осуществляющих эту деятельность.

В процессе административной деятельности сотрудники полиции имеют право использовать:

административно-предупредительные меры (проверку документов у граждан и должностных лиц; входение в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями; в установленных случаях оцепление (блокирование) участков местности; запрет (ограничение) на отдельных улицах и дорогах движения транспорта и граждан и др.);

меры пресечения (административное задержание, привод, личный досмотр, досмотр вещей, предметов, товаров, транспортных средств и т.д.);

административные наказания (предупреждение, штраф);

меры административно-процессуального обеспечения (доставление к месту составления протокола, изъятие документов и вещей, отстранение от управления транспортным средством, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и др.).

Особое место среди полномочий полиции занимает право ее сотрудников применять огнестрельное оружие. Они применяют огнестрельное оружие: для защиты граждан либо себя от посягательства, сопряженного с насилием, опасным для жизни или здоровья, а также для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой; освобождения заложников; задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление; отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, общественных объединений и организаций; пресечения побега находящихся под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Сотрудники полиции имеют право, кроме того, применять огнестрельное оружие для остановки транспортных средств путем его повреждения, если водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и отказывается остановиться, несмотря

на неоднократные требования сотрудника полиции; для защиты граждан и самого сотрудника полиции от угрозы нападения опасных животных; для предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи; для разрушения запирающих устройств, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения.

Надзор за законностью деятельности полиции осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

За противоправные действия (бездействие) сотрудники полиции несут установленную законом ответственность. Вред, причиненный гражданам и организациям сотрудником полиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

### **Внутренние войска**

Во многих государствах имеются войсковые формирования, предназначенные для обеспечения внутренней безопасности граждан, общества и государства, конституционного строя в условиях социальных, природных, техногенных катаклизмов, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельствах.

Внутренние войска входят в систему МВД России и включены в общегосударственную правоохранительную систему страны. Задачи, обязанности, права внутренних войск, порядок прохождения в них службы регламентированы Федеральным законом от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Внутренние войска 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 органам Федеральной службы безопасности РФ в охране Государственной границы РФ.

Внутренние войска имеют свою структуру, необходимые для выполнения возложенных на них задач соответствующие силы и средства. К ним относятся органы управления внутренними войсками; соединения и части оперативного назначения; специальные моторизованные соединения и воинские части; соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов; воинские части специального назначения, а также обслуживающие учреждения и организации (медицинские, научные, учебные и др.).

Общие задачи внутренних войск конкретизируются применительно к специализированным соединениям и частям. Так, соединения и части оперативного назначения участвуют совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечении в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, в изъятии оружия у населения, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления — в их ликвидации и т.д.

Специальные моторизованные соединения и воинские части совместно с органами внутренних дел несут патрульно-постовую службу по охране общественного порядка в населенных пунктах, обеспечивают общественную безопасность при проведении массовых мероприятий и т.д.

Воинские части специального назначения участвуют в разоружении и ликвидации незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, в пресечении массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, в изъятии у населения незаконно хранящегося оружия; в пресечении актов терроризма; в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, здания органов государственной

власти; в обеспечении безопасности должностных лиц и отдельных граждан Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Личный состав внутренних войск состоит из военнослужащих и гражданского персонала. Комплектование внутренних войск осуществляется путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на военную службу по контракту либо путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу на основании Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Для выполнения задач, возложенных на внутренние войска, и исполнения своих обязанностей военнослужащие наделены широкими правами. В частности, они имеют право пресекать преступления, административные правонарушения и действия, препятствующие исполнению военнослужащими внутренних войск служебных обязанностей; требовать от граждан соблюдения общественного порядка; проверять у граждан документы, удостоверяющие их личность; составлять протоколы об административных правонарушениях и направлять их в компетентные органы; осуществлять административное задержание нарушителей с передачей задержанных в полицию; задерживать и доставлять в полицию лиц, совершивших преступление или административное правонарушение или покушающихся на их совершение, либо в целях установления личности; производить досмотр транспортных средств, плавучих средств (судов), нарушивших правила, установленные на охраняемых внутренними войсками объектах; производить личный досмотр работников объектов использования атомной энергии (ядерных установок, организаций по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами) и граждан, посещающих эти объекты, а также досмотр их вещей и транспортных средств на территориях объектов использования атомной энергии.

При несении боевой службы по обеспечению режима чрезвычайного положения им предоставлены дополнительные полномочия, например временно запрещать или ограничивать движение транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, осуществлять их досмотр; не допускать граждан в целях защиты их жизни, здоровья

и имущества на отдельные участки местности и объекты, обязывать их оставаться на указанных участках местности и объектах или покинуть их; задерживать граждан, нарушивших режим комендантского часа до его окончания, а лиц, не имеющих при себе документов, — до установления личности.

Военнослужащие внутренних войск в случаях, предусмотренных законом, имеют право применять физическую силу, специальные средства, оружие, боевую и специальную технику.

### **Федеральная миграционная служба**

Миграция является естественным процессом в любом обществе и государстве. Она обусловлена государственными интересами, жизненными потребностями людей, связанными с поисками работы, семейными проблемами, социальными и природными катаклизмами, климатом, развитием производительных сил, интересами обороны и безопасности государства и многими другими обстоятельствами.

Миграция бывает внутренней (перемещение людей в пределах одного государства) и внешней (межгосударственное передвижение). Она может быть законной, легитимной и незаконной, нелегитимной. Поэтому каждое государство вводит жесткие иммиграционные правила и строго контролирует их соблюдение.

Масштабы миграции (внутренней и внешней) в настоящее время значительно возросли. Так, в Российской Федерации в последние годы каждый четвертый житель сменил место проживания, миллионы граждан Российской Федерации ежегодно выезжают за границу и возвращаются домой, миллионы иностранных граждан по тем или иным причинам посещают нашу страну. Возрастает поток незаконной миграции, особенно внешней. В частности, по оценкам экспертов, в России находятся миллионы иностранных работников, из которых лишь малая часть легальных, уплачивающих налоги.

Этот процесс не может быть бесконтрольным. Он нуждается в правовом регулировании, постоянном учете мигрантов, создании эффективной системы

государственных органов, обеспечивающих контроль и надзор в этой сфере, упорядочении миграции, придании ей цивилизованного характера на основе четкой миграционной политики.

Именно поэтому в Российской Федерации в интересах личности, общества и государства создана Федеральная миграционная служба.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Руководит ФМС России непосредственно Правительство РФ. Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711.

Федеральную миграционную службу возглавляет Директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Он несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Службу задач и полномочий.

На ФМС России возложено выполнение следующих задач:

оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, прежде всего паспорта гражданина Российской Федерации и заграничного паспорта гражданина Российской Федерации, а также производство по делам о гражданстве Российской Федерации;

регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета российских граждан;

оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в нашей

стране, а также контроль и надзор за соблюдением ими иммиграционных правил, правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, контроль и надзор в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами нашей страны;

исполнение законодательства России о беженцах и вынужденных переселенцах, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам;

управление территориальными органами ФМС России (органами и учреждениями в субъектах РФ), ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

Федеральная миграционная служба осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Положением о ФМС России детально установлены ее полномочия, права, организация деятельности, полномочия Директора федеральной службы.

Так, ФМС России осуществляет выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность; оформление приглашений иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц; проведение государственной дактилоскопической регистрации; производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции; организует и ведет адресно-справочную работу, лицензирование деятельности в сфере миграции; участвует в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

Федеральная миграционная служба принимает решения о выдаче иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, а также об их аннулировании; о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам на работу; о депортации иностранных граждан, а также реализует их депортацию и административное выдворение за пределы Российской Федерации, о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации, об установлении запрета на их въезд в Российскую Федерацию.

Директор Службы вносит (представляет) Правительству РФ:

проект положения о ФМС России; проекты нормативных актов в установленной сфере деятельности;

предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда сотрудников федеральных государственных служащих и работников центрального аппарата Службы, ее территориальных органов, а также иных входящих в систему ФМС России организаций и подразделений; о назначении на должность и освобождении от должности заместителей директора и руководителей территориальных органов ФМС России;

представления о присвоении специальных званий высшего начальствующего состава ФМС России сотрудникам (звания генерала), а также классных чинов лицам, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей и главной групп в системе ФМС России;

предложения о составе коллегии Службы и порядке ее деятельности;

ежегодный план и основные показатели деятельности ФМС России, а также отчет об исполнении плана.

В ФМС России образуется коллегия в составе Директора (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, представителя руководства МВД России, а также других лиц.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФМС России, ее территориальных органов и иных входящих в ее систему организаций и подразделений осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

### **Управление в области контроля за оборотом наркотиков**

Наркомания как социальное и медицинское явление представляет огромную угрозу здоровью и жизни людей, нравственному и физическому состоянию общества, безопасности государства. Миллионы граждан попадают в орбиту наркомафии, оказываясь в жесточайшей зависимости от наркотического зелья, обогащая наркобаронов различных мастей.

В России, как и во всем мире, с наркоманией ведется постоянная борьба, в том числе правоохранными органами — органами внутренних дел (полиции), органами наркоконтроля, составляющими самостоятельную Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России). Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976.

Служба является федеральным специально уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков возглавляет Директор в ранге министра, а руководство деятельностью Службы осуществляет Президент РФ.

Основные задачи ФСКН России:

участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;  
обеспечение контроля за оборотом наркотиков и мер по противодействию их незаконному обороту;

выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством РФ соответственно к подследственности либо компетенции органов наркоконтроля;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;

создание и ведение единого банка данных, касающихся оборота наркотиков;

осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотиков, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков в международных организациях.

Положением о ФСКН России также установлены полномочия и права Службы, организация деятельности, полномочия ее Директора.

В частности, ФСКН России выявляет условия, способствующие незаконному обороту наркотиков, и в пределах своей компетенции принимает меры, направленные на их устранение; ведет оперативно-розыскную деятельность; организует и осуществляет розыск лиц, которые обвиняются или подозреваются в совершении преступлений, отнесенных к подследственности органов наркоконтроля, и скрылись от органов предварительного расследования или суда либо местонахождение которых неизвестно; проводит лицензирование деятельности в сфере оборота наркотиков и выдачу необходимых разрешений, а также хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотиков, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ; контролирует деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

в сфере оборота наркотиков и в пределах своей компетенции — в области оборота сильнодействующих веществ.

В целях реализации своих полномочий ФСКН России наделяется соответствующими правами. Так, она имеет право вносить на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ предложения по совершенствованию законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также о противодействии их незаконному обороту; запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения задач, возложенных на ФСКН России; проводить проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков и сильнодействующих веществ; выдавать в установленном порядке предусмотренные законодательством России о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах предписания и заключения; использовать в целях зашифровки личности сотрудников, ведомственной принадлежности подразделений и организаций, помещений и транспортных средств органов наркоконтроля, а также личности граждан, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, документы других федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Директор ФСКН России несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Он организует работу органов наркоконтроля и руководит их деятельностью на принципах единоначалия.

В ФСКН России образуется коллегия в составе Директора (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом РФ.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСКН России, ее территориальных органов, а также организаций и подразделений, созданных для реализации задач, возложенных на Службу, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

**Управление в области гражданской обороны,  
чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий**

Подготовка граждан и всех государственных и негосударственных органов и организаций, ведение гражданской обороны в целях защиты гражданского населения и народно-хозяйственных объектов от опасностей, возникающих при военных действиях, защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, спасение людей, предупреждение, локализация и ликвидация последствий стихийных бедствий являются важнейшими общегосударственными задачами.

Ежегодно в результате многочисленных природных (наводнения, землетрясения), техногенных (пожары, транспортные катастрофы, радиационное заражение) и биолого-социальных (террористические акты, эпидемии) катаклизмов, аварий и катастроф гибнут тысячи людей, сотни тысяч получают ранения и инвалидность, уничтожаются материальные ценности на многие миллиарды рублей.

В целях реализации единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах создано Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868.

Министерство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий 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.

Министерство также осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в установленной сфере деятельности.

В систему МЧС России входят:

центральный аппарат;

территориальные органы — региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Федерации;

Государственная противопожарная служба;

войска гражданской обороны;

Государственная инспекция по маломерным судам;

аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении Министерства.

Эти государственные органы, воинские формирования, учреждения, предприятия и организации выполняют следующие основные задачи:

выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;

подготовка и утверждение в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в порученной области;

управление в установленной сфере деятельности, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

нормативное регулирование в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

деятельность по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

Положением о МЧС России регламентированы основные функции, полномочия, организация деятельности Министерства, полномочия Министра.

Положением о территориальном органе МЧС России — региональном центре, утвержденном приказом МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458, установлены задачи, функции, полномочия, организация деятельности регионального центра, полномочия его начальника.

Территориальные органы — региональные центры МЧС России созданы и функционируют в пределах военных округов. Они осуществляют в установленном порядке руководство соединениями, воинскими частями войск гражданской обороны, подразделениями Государственной противопожарной службы, поисково-спасательными подразделениями, иными подразделениями и организациями МЧС России, непосредственно подчиненными региональному центру, а также главными управлениями МЧС России по субъектам РФ в пределах своих полномочий.

Руководство деятельностью Главного управления МЧС России по г. Москве и Главного управления МЧС России по Калининградской области осуществляет непосредственно центральный аппарат МЧС России.

Региональный центр МЧС России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Министра. Начальник регионального центра МЧС России подчиняется Министру.

Начальник регионального центра МЧС России руководит на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на региональный центр МЧС России задач.

МЧС России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на МЧС России задач и функций. Положением о МЧС России он наделен обширными полномочиями.

В частности, Министр:

вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ проекты нормативных правовых актов и предложения по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России;

организует работу МЧС России, руководит деятельностью Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам, аварийно-спасательных и иных формирований и управляет войсками гражданской обороны; пользуется в полном объеме правами, предусмотренными общевоинскими уставами Вооруженных Сил РФ, в отношении военнослужащих войск гражданской обороны и Государственной противопожарной службы, а также правами, предусмотренными Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, в отношении лиц рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы;

издает в пределах своей компетенции в установленном порядке нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, утверждает стандарты и нормы, отнесенные к компетенции МЧС России.

В МЧС России образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии), его заместителей, а также других руководящих работников центрального аппарата,

организаций, находящихся в ведении Министерства, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы деятельности МЧС России.

Для анализа и выработки рекомендаций по особо важным проблемам, отнесенным к компетенции МЧС России, при Министерстве создается научно-технический совет, в состав которого могут входить представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций и общественных объединений. Для разработки основных направлений международного сотрудничества и обеспечения деятельности российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования при МЧС России создается совет по оценке и стратегическому планированию международной деятельности.

## **Глава 34. Управление в области юстиции**

### **Организационно-правовая система управления**

Управление в области юстиции является одной из старейших отраслей государственного управления. Министерство юстиции Российской Империи было создано в 1802 г. и стало очень значимым, активно занималось подготовкой и проведением правовых реформ, включая судебную реформу 1864 г.

В советский период роль Министерства юстиции оказалась приниженной, и государственное управление в этой области заключалось в основном в организационном обеспечении функционирования судов, нотариата, органов записи актов гражданского состояния (загс), судебно-экспертных учреждений, регулировании деятельности юридической службы в народном хозяйстве, адвокатуры.

Сегодня федеральные органы юстиции и их территориальные структурные подразделения определяют государственную политику в сфере права исходя из того, что одна из главных стратегических задач — формирование в России единого правового пространства. Назначение органов и учреждений юстиции состоит в реализации основных направлений правовой реформы в России; координации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти; контроле за соответствием нормативных актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству; контроле за ведомственными нормативными актами; контроле за деятельностью общественных и религиозных объединений.

Решение новых, постоянно растущих задач, функций и полномочий потребовало разработки адекватной модели органов юстиции, которая воплотилась в Концепции реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 г. № 1177.

В соответствии с Концепцией существенно изменились направления деятельности органов и учреждений юстиции, содержание управления в этой сфере.

Во-первых, в целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний в России и в соответствии с рекомендациями Комитета министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах Указом Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» были предусмотрены коренное изменение управления этой системой и поэтапная ее передача в ведение Министерства юстиции РФ (Минюста России). На основании Указа Президента РФ от 28 июля 1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» эта важнейшая в истории уголовно-исполнительной системы реорганизация была завершена.

Во-вторых, Концепцией предусматривались устранение сложившейся в прошлом ситуации, нарушавшей принцип разделения властей, самостоятельности и независимости судебной власти, и передача судебного управления (финансирование, материально-техническое, кадровое обеспечение и другие управленческие функции), осуществляемого органом исполнительной власти — Министерством юстиции РФ, впервые созданному Судебному департаменту при Верховном Суде РФ.

Согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» этот Департамент является федеральным государственным органом, который организационно обеспечивает деятельность судов всех юрисдикций, включая военные и специализированные суды, финансирование мировых судей, ведет судебную статистику и выполняет другие управленческие функции, не входя в структуру органов исполнительной власти.

В-третьих, на органы юстиции возложено проведение единой государственной политики в области регистрации общественных объединений, политических партий, религиозных организаций, а также функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

В-четвертых, огромное значение для укрепления правопорядка имеет создание в системе управления юстицией Службы судебных приставов, а с 2004 г. подведомственной Минюсту России Федеральной службы судебных приставов. Ее деятельность регулируется федеральными законами «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве». До возникновения института судебных приставов исполняемость судебных решений составляла не более 30% (в настоящее время — более 80%). Теперь создана единая, вертикальная общегосударственная структура, призванная выполнять как старые (принудительное исполнительное производство), так и новые задачи: обеспечивать порядок деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, других судов общей юрисдикции и арбитражных судов; безопасность участников судопроизводства.

В-пятых, органы юстиции проводят юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и выявляют незаконные правовые акты, противоречия в них федеральному законодательству, готовят в этих случаях заключения, которые направляют в Правительство РФ или органы прокуратуры для их отмены в установленном порядке, проекты указов Президента РФ о приостановлении действия таких актов.

В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» на Министерство юстиции РФ возложена обязанность ведения федерального банка — федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, принятых органами государственной власти регионов. Все названные акты субъектов РФ в документальном и электронном виде, а также результаты экспертизы, которую проводят территориальные органы юстиции, должны поступать в Минюст России.

Министерство юстиции РФ проводит правовую экспертизу и государственную регистрацию нормативных правовых актов министерств и ведомств с целью проверки соответствия этих актов действующему законодательству. Без регистрации приказы, постановления, распоряжения, инструкции, положения, правила и другие

ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, не подлежат применению.

### **Органы управления в области юстиции**

Министерство юстиции РФ (Минюст России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры и нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, религиозных организаций и политических партий.

Руководит деятельностью Минюста России Президент РФ.

Минюст России координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов.

В систему Минюста России входят его территориальные органы, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обеспечивающие их деятельность.

Министерство юстиции РФ представляет собой управленческую вертикаль, система его структурных подразделений строго централизована. В субъектах Федерации отсутствуют министерства и управления юстиции при администрациях республик, краев и областей. В федеральных округах и субъектах РФ функционируют управления юстиции Минюста России, выведенные из подчинения местным властям. Основными задачами Минюста России являются: разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

нормативно-правовое регулирование в этой сфере; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина.

В своей деятельности Минюст России руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации.

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы в федеральных округах и субъектах РФ, а также руководит деятельностью федеральных государственных учреждений, созданных для реализации возложенных на Министерство задач и предоставленных полномочий.

Минюст России взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Реализация государственной политики в сфере права прежде всего заключается в участии Минюста России в правовом обеспечении деятельности государственных органов, совершенствовании законодательства. В этих целях Министерство юстиции РФ наделено соответствующими полномочиями. В частности, оно:

вносит Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности;

обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; обобщает практику применения законодательства России и анализирует реализацию государственной политики в

установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности;

участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации;

проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ;

координирует работу федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства РФ и при необходимости дает правовые заключения о целесообразности разработки законопроектов;

осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных российским законодательством;

проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и осуществляет государственный учет этих актов; организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;

принимает в пределах своей компетенции решения о нежелательности пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства.

В сфере нотариата и адвокатуры Минюст России утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством о нотариате; определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов РФ и утверждает форму

ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката.

Координируя и контролируя деятельность подведомственных служб, Минюст России обобщает практику их работы и принимает меры, направленные на ее совершенствование; разрабатывает на основании данных, представляемых подведомственными Минюсту России федеральными службами, предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования этих служб; контролирует соответствие их решений законодательству Российской Федерации.

Минюст России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минюст России задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Для этих целей он наделен обширными полномочиями.

Структурными подразделениями Минюста России являются департаменты по основным направлениям деятельности, в состав которых могут входить отделы.

В Минюсте России образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии) и его заместителей, руководителей подведомственных Министерству федеральных служб, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом РФ.

Финансирование расходов на содержание Министерства юстиции РФ осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, по контролю за поведением условно осужденных и осужденных,

которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания. Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314.

Основные задачи ФСИН России:

исполнение в соответствии с законодательством России уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых;

контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них лиц, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территории этих учреждений и следственных изоляторов;

охрана и конвоирование осужденных лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;

создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральным законам;

организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации;

управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями.

Правовую основу деятельности ФСИН России составляют Конституция РФ, Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», УИК РФ, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании

под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», другие нормативные правовые акты России.

Для выполнения поставленных задач ФСИН России наделена соответствующими полномочиями в установленной сфере деятельности.

Так, Служба обеспечивает правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях; точное и безусловное исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей, установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; привлечение осужденных к труду и создание условий для их моральной и материальной заинтересованности в результатах труда; условия содержания осужденных и лиц, находящихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах.

Федеральную службу исполнения наказаний возглавляет Директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Он несет персональную ответственность за реализацию возложенных на ФСИН России полномочий.

Директор руководит деятельностью ФСИН России на основе единоначалия, вносит Министру предложения по вопросам, относящимся к компетенции Службы, утверждает в пределах своих полномочий ведомственные правовые акты и реализует иные полномочия, предусмотренные Положением о ФСИН России.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов и актов других органов. Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316.

Служба подведомственна Министерству юстиции РФ.

Основными задачами ФССП России являются:

обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством России об исполнительном производстве;

управление территориальными органами ФССП России.

Эти задачи ФССП осуществляет непосредственно (центральный аппарат) и через территориальные органы в субъектах РФ.

Федеральная служба судебных приставов — единственный государственный орган принудительного исполнения решений судов различной юрисдикции и ряда других органов, предусмотренных законом (например, налоговых органов).

Для реализации поставленных задач ФССП России наделена соответствующими полномочиями. Так, она обеспечивает установленный порядок деятельности судов; принудительное исполнение судебных актов и актов других органов, применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа; оценку и учет арестованного и изъятого имущества.

Федеральная служба судебных приставов организует в соответствии с законодательством Российской Федерации хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества; розыск должника-организации, а также имущества должника (гражданина или организации); участие судебных приставов-исполнителей в защите интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве, а также в процедурах банкротства; руководит деятельностью территориальных органов, контролирует их деятельность; осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, а также на реализацию возложенных на нее функций.

Федеральную службу судебных приставов возглавляет Директор — Главный судебный пристав РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности

Президентом РФ. Директор несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ФССП полномочий.

В частности, Главный судебный пристав РФ через главных судебных приставов в субъектах РФ осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью более 70 тыс. сотрудников, отвечающих за обеспечение установленного порядка деятельности судов и безопасность участников процесса (приставов-«силовиков», имеющих право на применение оружия и специальных средств) и судебных приставов-исполнителей. Судебные приставы являются должностными лицами, состоящими на государственной службе. Им присваиваются классные чины работников органов юстиции, а судебным приставам военных судов — воинские звания.

Директор ФССП России организует в соответствии с законодательством России производство дознания по уголовным делам и производство по делам об административных правонарушениях, осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством России и Положением о Службе.

Приказом Министерства юстиции РФ от 21 мая 2013 г. № 74 утверждены типовое Положение о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов и Перечень этих органов, определяющий территории субъектов РФ, на которых они действуют, и их местонахождение.

Территориальным органом Федеральной службы судебных приставов является главное управление (управление, отдел), действующее на территории субъекта (субъектов) РФ.

Положением регламентированы задачи, полномочия, права и организация деятельности территориального органа ФССП России. В этот территориальный орган входят: аппарат главного управления (управления); районные, межрайонные и специализированные (например, военные) отделы — структурные подразделения территориального органа, состоящие из государственных служащих, технического и обслуживающего персонала, возглавляемые начальниками отделов — старшими судебными приставами.

Территориальный орган ФССП России возглавляет руководитель — главный судебный пристав субъекта РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности приказом Министерства юстиции РФ по предложению директора ФССГТ России, если иной порядок не установлен законодательством. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган задач.

Финансирование территориального органа осуществляется ФССП России за счет средств, выделяемых из федерального бюджета.

## **Глава 35. Управление иностранными делами**

### **Организационно-правовая система управления**

Внешнеполитическая деятельность государства органически связана с его внутренней политикой, является ее продолжением. Основные направления внешнеполитической (международной) деятельности Российской Федерации состоят в осуществлении политических, дипломатических, внешнеэкономических, культурных, информационных, экологических, военных, правовых и иных мер, целью которых является создание наиболее благоприятных условий для развития в стране демократии, рыночных отношений, защиты прав и свобод граждан и организаций, соотечественников за рубежом.

Национальные интересы в международной сфере заключаются в обеспечении суверенитета и территориальной целостности, упрочении позиций Российской Федерации как великой державы — одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека. Реализация данных интересов приобретает в современных условиях еще большую значимость, поскольку, несмотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, Россия в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

Все интересы, направления и меры, связанные с внешней деятельностью Российской Федерации, отражены в законодательстве и осуществляются соответствующими государственными органами и негосударственными организациями. При этом государственная деятельность внешнеполитического характера получила официальное название в системе государственного управления — «иностранное

дела», под которыми в самом общем виде понимаются отношения России с иностранными государствами и международными организациями.

Содержание данной отрасли управления определяется Конституцией РФ, международно-правовыми актами (уставами, конвенциями, договорами), российским законодательством. Так, Конституция РФ (п. «к» ст. 71) устанавливает, что к ведению Российской Федерации относятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры, вопросы войны и мира; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации. Выполнение международных договоров Российской Федерации входит в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов (п. «о» ч. 1 ст. 72). Конституция РФ, законы определяют полномочия в этой сфере Президента РФ и Правительства РФ, других органов государственной власти России.

Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлен порядок заключения, выполнения и прекращения этих договоров. Они образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» регламентирует право субъектов РФ на осуществление названных связей, их право на ведение переговоров и заключение соответствующих соглашений, порядок согласования проектов соглашений с федеральными органами исполнительной власти и регистрации этих соглашений, право субъектов РФ иметь свои представительства на территориях иностранных государств и т.д.

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» определяет цели и полномочия органов государственной власти по оказанию государственной поддержки и помощи соотечественникам, оказавшимся после распада Советского

Союза за пределами России, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами и законодательством Российской Федерации, а также с учетом законодательства иностранных государств, регулирующего реализацию и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

В названных и других нормативных актах определено основное содержание деятельности в области иностранных дел: защита интересов

России, ее суверенитета, а также граждан в их взаимоотношениях с зарубежными странами; координация деятельности представительств России за рубежом и в международных организациях, организация взаимоотношений с дипломатическими представителями других стран; разработка, заключение международных договоров и соглашений и контроль за их выполнением; организация и ведение переговоров с иностранными государствами; постоянное оперативное управление иностранными делами с учетом конкретной обстановки и условий межгосударственных отношений в мире.

Руководство иностранными делами осуществляют Президент РФ, представительные и исполнительные органы государственной власти.

Президент РФ в пределах своих конституционных полномочий (ст. 80, 83, 86 Конституции РФ): определяет основные направления внешней политики государства, представляет страну в международных отношениях, осуществляет руководство внешней политикой; ведет переговоры и подписывает международные договоры; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей; назначает и освобождает от должности Министра иностранных дел; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях.

Важную роль в реализации этих полномочий играет Управление Президента РФ по внешней политике. Основными задачами Управления являются:

содействие Президенту РФ в определении основных направлений внешней политики государства;

участие в разработке общей стратегии внешней политики государства, обеспечении реализации Президентом РФ его полномочий по руководству внешней политикой государства;

информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Президента РФ и Руководителя Администрации Президента по вопросам внешней политики государства и международных отношений;

обеспечение содержательной части внешнеполитических мероприятий с участием Президента РФ;

обеспечение взаимодействия Президента РФ и Руководителя Администрации Президента с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями; подготовка предложений Президенту РФ по специальным вопросам международного сотрудничества, в том числе по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Федеральное Собрание РФ принимает законы, определяющие содержание внешнеполитической деятельности. Значительными полномочиями в области иностранных дел обладает Совет Федерации. К его ведению относятся утверждение указа Президента РФ о введении военного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; о статусе и защите Государственной границы РФ; о войне и мире.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», другими нормативными актами в сфере внешней политики и международных отношений:

осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;

обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях;

в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств России по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;

отстаивает геополитические интересы России, защищает граждан РФ за пределами ее территории;

осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества.

### **Органы управления иностранными делами**

Основным отраслевым федеральным органом исполнительной власти в рассматриваемой сфере является Министерство иностранных дел РФ (МИД России), осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865.

Руководит деятельностью МИД России Президент РФ, которому оно непосредственно подведомственно по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, другими законодательными актами.

В систему МИД России входят: центральный аппарат; дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом; представительства при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (загранучреждения); представительства МИД

на территории России (территориальные органы), подведомственные ему организации, созданные для обеспечения его деятельности.

Основными задачами Министерства являются:

разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

реализация внешнеполитического курса страны в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ;

обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

защита суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене дипломатическими и международно-правовыми средствами;

защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

поддержка взаимодействия органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации для участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Особо следует отметить, что согласно Конституции РФ, Федеральному закону «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»

Федерации», Положению о Министерстве иностранных дел Российской Федерации МИД России занимает место главного координатора внешней политики страны, и все исполнительные органы Российской Федерации и субъектов РФ должны согласовывать с ним свои действия на международной арене.

Министерство иностранных дел РФ реализует в пределах своей компетенции многообразные полномочия, направленные на проведение активного внешнеполитического курса; упрочение механизмов управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь под эгидой Совета Безопасности ООН как постоянный его член, участник общеевропейского и других региональных процессов; обеспечение благоприятных условий для экономического и социального развития страны, сохранения глобальной и региональной стабильности; защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом.

МИД России также обеспечивает развитие отношений с государствами — участниками Содружества Независимых Государств; полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах; адаптацию существующих соглашений по контролю над вооружениями и по разоружению к новым условиям международных отношений; развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом; оформляет в установленном порядке паспортно-визовую документацию; обеспечивает дипломатическую курьерскую связь; ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства и осуществляет ряд других полномочий.

Министерство иностранных дел РФ для выполнения возложенных на него задач наделено соответствующими правами. В частности, МИД России имеет право вносить на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ предложения о разработке законодательных актов по вопросам внешней политики и дипломатической службы, издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, принимать решения нормативного характера, обязательные для исполнения другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также

предприятиями и организациями независимо от их организационной подчиненности и формы собственности при осуществлении ими в пределах своей компетенции международных контактов.

Министерство иностранных дел РФ возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр иностранных дел представляет Россию на двусторонних и многосторонних переговорах, по поручению Президента РФ, Правительства РФ подписывает международные договоры Российской Федерации. Он вносит в установленном порядке предложения о назначении и отзыве послов Российской Федерации в иностранных государствах и представителей Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, о назначении и освобождении глав государственных и правительственных делегаций Российской Федерации; присваивает в установленном порядке дипломатические ранги от атташе до советника 1-го класса включительно, а также представляет Президенту РФ ходатайства о присвоении дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1 и 2 классов.

Министр иностранных дел РФ несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

В целях выработки научно обоснованных предложений по вопросам внешней политики России МИД России может образовывать научно-консультативные, методические и экспертные советы.

В ведении МИД России находится Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

## **Представительства и консульства за рубежом**

Министерство иностранных дел РФ имеет в иностранных государствах посольства и консульские учреждения. Посольство РФ является государственным органом внешних сношений, осуществляющим представительство России в государстве пребывания.

Посольство учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании Указа Президента РФ дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств и входит в систему МИД России.

В соответствии с Положением о Посольстве Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497, оно обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношениях с государством пребывания и в этих целях координирует деятельность и контролирует работу находящихся в данном государстве представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных предприятий и организаций, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов РФ. Эти представительства, делегации и группы специалистов оказывают посольству содействие в осуществлении его функций и информируют о своей деятельности.

Посольство, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетом в соответствии с международным правом и местным законодательством. Сотрудники посольства и члены их семей обязаны уважать законы, административные правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство в его внутренние дела.

Положением о Посольстве РФ определены его основные задачи и функции. К ним относятся представительство Российской Федерации, обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса в государстве пребывания; выполнение поручений Президента РФ, Правительства РФ, МИД России, а также

согласованных с МИД поручений других федеральных органов государственной власти и запросов иных государственных органов и организаций. Посольство собирает информацию о государстве пребывания, анализирует отношения Российской Федерации с данным государством, его внешнюю и внутреннюю политику, положение в системе международных отношений; информирует Президента РФ, Правительство РФ, МИД России, другие федеральные органы исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания и вносит предложения по развитию отношений с ним Российской Федерации, обеспечению интересов России в соответствующем регионе и мире в целом.

Посольство обеспечивает дипломатическими средствами развитие сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной и других областях, представляющих взаимный интерес, оказывает содействие государственным органам и при необходимости общественным объединениям и представителям деловых кругов России в установлении контактов с государственными органами, представителями общественных объединений и деловым миром государства пребывания; поддерживает постоянную связь с органами государственной власти, внешнеполитическими и другими ведомствами, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами, средствами массовой информации, представителями дипломатического корпуса государства пребывания, а также выполняет другие задачи и функции.

В составе и при посольствах Российской Федерации в зарубежных странах могут находиться представители других государственных органов, выполняющих свои ведомственные задачи, например сотрудники МВД России. Указом Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных деятельностью за рубежом» установлено, что направление представителей этих органов и учреждений на работу в дипломатические

представительства Российской Федерации в иностранных государствах (при международных организациях) и открытие за рубежом представительств этих органов и учреждений допускается, если это обусловлено государственными интересами; функциями, связанными с деятельностью за рубежом специалистов по отдельным вопросам; высоким уровнем двустороннего (многостороннего) сотрудничества в данной области. Решения о введении должностей дополнительно к штатной численности заграничного аппарата МИД России в указанных случаях принимаются Президентом РФ.

Посольство возглавляет Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в иностранном государстве, являющийся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания.

Посол представляет Россию, непосредственно руководит работой посольства, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на посольство задач и предписанных функций. Основные права и обязанности посла регламентируются Положением о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, утверждённым Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180.

В систему МИД России наряду с дипломатическими представительствами (посольствами) входят консульские учреждения. Правовой статус консульских учреждений и их должностных лиц определен Консульским уставом Российской Федерации (см. Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ) и утвержденным Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330 Положением о Консульском учреждении Российской Федерации.

Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Оно открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим

иностранным государством и подчиняется главе дипломатического представительства Российской Федерации.

Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. Консульские функции выполняют также дипломатические представительства Российской Федерации, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы. Основными задачами и функциями консульского учреждения являются: защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц; содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Россией и государством пребывания, дружественных отношений между ними; выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИД России, дипломатического представительства Российской Федерации и внесение предложений по развитию отношений России с данным государством; распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике России, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни; поддержание и развитие контактов с компетентными органами в пределах консульского округа, а также с общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации; осуществление паспортно-визового обслуживания, нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства страны пребывания; представительство или его надлежащее обеспечение граждан Российской Федерации в судебных и иных учреждениях государства пребывания; правовая помощь по гражданским, семейным и уголовным делам; ведение учета находящихся в пределах консульского округа граждан Российской Федерации и т.п.

Консульские учреждения создаются в крупных городах, морских и речных портах. Их руководители назначаются МИД России, а руководство их работой в стране пребывания осуществляет российское посольство.

Сотрудники консульств пользуются дипломатическим иммунитетом (личная неприкосновенность, освобождение от налогов и сборов, тайна переписки и т.п.).

## **Часть третья.**

### **Административно-процессуальное право**

#### **Раздел 9. Основы административно-процессуального права**

#### **Глава 36. Административно-процессуальная деятельность**

##### **Административный процесс: сущность и виды**

В сфере организации и функционирования исполнительной власти большое значение имеет процессуальная деятельность. Она отождествляется с порядком последовательных юридических действий, совершаемых для достижения определенного результата. Эта деятельность всегда облечена в правовую форму и может быть реализована только в правоотношении. Конечная ее цель — процессуальное обеспечение реализации субъектами правоотношений их прав и обязанностей, установленных для них соответствующими нормами материального права.

Совокупность процессуальных норм, действующих в сфере организации и осуществления исполнительной власти, составляет административно-процессуальное законодательство. В соответствии с Конституцией РФ (п. «к» ст. 72) административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Развитие процессуального законодательства — один из кардинальных путей реализации основного принципа правового государства — подчинение власти праву.

В административно-процессуальной деятельности наглядно проявляются основы взаимоотношений власти и гражданина, власти и бизнеса; гарантии прав и свобод граждан и хозяйствующих субъектов; способы контроля за законностью решений многочисленных субъектов государственного управления.

Несмотря на столь важное значение административно-процессуальных норм в регулировании механизма государственной власти, приходится констатировать, что административно-процессуальное законодательство (в отличие от норм уголовно-

процессуального и гражданского процессуального законодательства, которые «обслуживают» уголовное и гражданское право) всегда отставало и сегодня еще отстает от развития норм материального административного права. Причин здесь несколько, причем как объективного, так и субъективного свойства.

В первую очередь это отставание можно объяснить трудностями в становлении и развитии самого материального административного права, постоянной борьбе за сохранение своего собственного предмета регулирования.

Если обратиться к истории административного права, то нетрудно вспомнить неоднократно предпринимавшиеся попытки низвести его до регулятора применения исключительно мер государственного принуждения. Свою негативную роль сыграли и многочисленные, не всегда продуманные организационные перестройки, которые не способствовали разработке процессуальных правил, рассчитанных на определенную стабильность и продолжительность применения. Нельзя не отметить и необоснованную недооценку значения административного права в первые годы проведения рыночных реформ, когда предпочтение отдавалось приватизации, акционированию, саморегуляции, в связи с чем необходимость административно-правового регулирования вообще подвергалась сомнению. Как следствие, не возникало надобности и в производных, вторичных по своему характеру процессуальных правилах регулирования.

В ходе борьбы за статус административного права не всегда уделялось достаточное внимание процессуальным формам обеспечения управленческой деятельности. Справедливости ради нужно сказать, что и у самого чиновничества никогда не было особого желания ввести свою деятельность в процессуальные рамки, ибо установленные законодательством процедуры всегда ограничивают дискретные (усмотренческие) полномочия государственного аппарата, сдерживают его возможность получать какие-то дополнительные доходы за якобы оказываемые государством услуги.

Преодоление нигилистического отношения законодателя к административно-процессуальным нормам началось с принятия Конституции РФ 1993 г. В чем это конкретно проявилось?

Во-первых, одна из частей административно-процессуальной деятельности, а именно административное судопроизводство, было названо в Конституции РФ (ст. 118) самостоятельной формой осуществления судебной власти наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством. В развитие этой конституционной нормы в 2015 г. был принят КАС РФ.

Во-вторых, во многих нормативных актах, касающихся таких видов управленческой деятельности, как лицензирование, разрешительные и регистрационные режимы, больше внимания стало уделяться нормам, регулирующим порядок такой деятельности.

В-третьих, существенно увеличен (почти в два раза) процессуальный раздел КоАП РФ, усиливший процессуальные гарантии участников производства по делам об административных правонарушениях.

Тем не менее в доктрине административного права до сих пор нет единого определения того, что же такое административно-процессуальная деятельность, административный процесс. Отсутствие единого концептуального определения понятия «административный процесс» сдерживает выявление специфики административно-процессуальных норм, мешает охарактеризовать и обозначить объем содержащих эти нормы нормативных актов (как имеющихся, так и готовящихся).

Следует подчеркнуть, что в теории административного права существуют два основных подхода к понятию административного процесса: узкая и широкая его трактовка. Узкое его понимание связывается с деятельностью субъектов исполнительной власти по рассмотрению административно-правовых споров и применению разнообразных мер административного принуждения. Такая позиция распространена среди специалистов в области административной деликтологии.

Известна и иная точка зрения. Представители широкого понимания административного процесса (В. Д. Сорокин, В. И. Попова, Ю. А. Тихомиров, авторы настоящего учебника) исходят из классической конструкции: процесс есть форма жизни закона. Поэтому они трактуют его как многообразное явление, охватывающее реализацию всех норм материального административного права, а не только норм, касающихся разрешения споров и применения мер административного принуждения. Сейчас широкая трактовка административного процесса находит все большее число сторонников. И это не случайно, поскольку для правового государства объективно необходима процессуальная регламентация всех сторон управленческой деятельности, а не только той ее части, которая связана с разрешением конфликтов. Процессуальный аспект позитивного управления (в том числе порядок выдачи разрешений, лицензий, регистрационное производство, порядок подготовки и принятия управленческих правовых актов) не менее важен, чем рассмотрение жалоб и применение мер административного воздействия. Он напрямую связан с обеспечением прав граждан и юридических лиц в их взаимоотношениях с государственной властью.

Предметом (основанием) любой административно-процессуальной деятельности является конкретное индивидуальное дело, порядок его разрешения.

Можно назвать несколько признаков административно-процессуальной деятельности по разрешению индивидуальных дел.

Во-первых, основанием для такой деятельности всегда является индивидуальное дело, которое возникает в сфере организации и функционирования исполнительной власти.

Во-вторых, разрешение индивидуального административного дела — это по своему характеру деятельность правоприменительная, связанная с реализацией законов.

В-третьих, чтобы разрешить конкретное индивидуальное дело, одна из сторон должна обладать определенными властными полномочиями. Поэтому в административно-процессуальном отношении одной из сторон обязательно выступает государственный орган (должностное лицо), наделенный такими властными полномочиями.

В-четвертых, деятельность по разрешению индивидуального административного дела должна регулироваться нормами именно административно-процессуальными, а не какими-либо другими процессуальными нормами.

Суммируя названные признаки административно-процессуальной деятельности, можно дать следующее определение административного процесса. Административный процесс — это урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности органов государственной власти (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел, возникающих в сфере государственного управления.

Административные индивидуальные дела чрезвычайно разнообразны по своему характеру. Поэтому порядок их разрешения не может быть единым, а представляет собой сумму различных видов административных производств. Процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Совершенно справедливо заметил В. Д. Сорокин: «Производство — часть процесса, процесс есть совокупность производств».

Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел. По поводу самого перечня административных производств в юридической литературе единодушия нет. Тем не менее большинство административистов, занимающихся вопросами административно-процессуальной деятельности, всегда в этом перечне выделяют административно-процедурное и административно-юрисдикционное производство. Основным критерием дифференциации этих видов производств является характер разрешаемого индивидуального дела.

Если речь идет о порядке разрешения индивидуального дела, не носящего характера конфликта (спора или правонарушения), то такое производство принято называть административно-процедурным. Его видами являются лицензионно-разрешительное производство, регистрационное производство, производство по подготовке и принятию правовых актов управления.

Специфика разрешения бесспорного индивидуального дела проявляется в следующем:

правовая оценка поведения участников административно-правового отношения, как правило, не дается. Она может являться лишь условием удовлетворения соответствующих ходатайств одной из сторон правоотношения (например, выдача разрешения, лицензии);

меры государственного принуждения по результатам разрешения дела не применяются;

целью рассмотрения дела является удовлетворение законных прав и интересов физических и юридических лиц, обратившихся за разрешением какого-либо конкретного вопроса (получение лицензии, регистрации по месту жительства, регистрации сделки с недвижимостью и др.);

именно поэтому большинство индивидуальных дел, разрешаемых в форме административно-процедурного производства, возникают по инициативе самих обратившихся физических и юридических лиц;

властной стороной в разрешении индивидуального административного дела всегда выступает орган исполнительной власти (или его должностное лицо).

Для юрисдикционного производства характерно следующее:

его правоохранительная направленность;

содержанием его является рассмотрение административного спора или дела о правонарушении (об административном правонарушении или дисциплинарном проступке);

в результате рассмотрения дается правовая оценка поведения участников правоотношения;

по итогам рассмотрения могут быть применены меры государственного принуждения;

индивидуальное дело, рассматриваемое в форме административно-юрисдикционного производства, может возникнуть по инициативе любой стороны, в том числе и

властной стороны правоотношения (например, в ситуации рассмотрения дел об административных правонарушениях);

в качестве властной стороны может выступать не только орган исполнительной власти (как это характерно для административно-процедурной деятельности), но и суд. Причем в последнее время сфера административно-юрисдикционной деятельности судов как общей юрисдикции, так и арбитражных расширяется.

Разновидностями административно-юрисдикционного производства являются:

производство по жалобам, рассматриваемым как в административном, так и в судебном порядке;

производство по наложению дисциплинарных взысканий на государственных служащих за совершение ими дисциплинарных проступков;

производство по делам об административных правонарушениях физических и юридических лиц.

### **Правовое регулирование административного процесса**

Административный процесс как юридическое явление не может существовать вне правовых норм. Это означает, что административно-процессуальная деятельность нуждается в правовой регламентации. И административно-процедурное производство, и административно-юрисдикционное производство как основные разновидности административного процесса имеют определенную нормативную базу, хотя она еще явно недостаточна, развивается неравномерно и требует дальнейшего совершенствования.

В сфере административно-процедурного производства в последние годы в Российской Федерации принят ряд федеральных законов, содержащих административно-правовые нормы, касающиеся порядка разрешения бесспорных индивидуальных дел. Речь идет, например, о федеральных законах «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О

государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Отдельные административно-процессуальные нормы содержатся в Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в федеральных законах «Об общественных объединениях», «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; в различных федеральных кодексах — Земельном, Водном, Лесном, Градостроительном и т.д.

К этому нужно добавить значительное количество административно-процессуальных норм, содержащихся в таких подзаконных нормативных актах, как постановления Правительства РФ. Здесь следует назвать постановления Правительства РФ, которыми утверждены положения о лицензировании отдельных видов деятельности, правила совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

19 января 2005 г. Правительство РФ утвердило Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, который установил общие правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. На базе Типового регламента органы исполнительной власти приняли большое число регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

Несмотря на довольно значительный массив нормативных актов, содержащих нормы административно-процедурного характера, в целом регулирование административно-процедурного производства все еще фрагментарно, неполно, в нем отсутствуют единые процессуальные нормы-принципы, правила, устанавливающие порядок

разрешения и оформления индивидуальных административных дел бесспорного характера. Между тем установление общих процедурных правил принятия административно-правовых актов, совершения распорядительных действий по реализации контрольно-надзорных, регистрационных, координационных полномочий могло бы создать существенные гарантии от административных злоупотреблений в названных сферах деятельности. Об этом свидетельствует весь мировой опыт. На основе этой правовой аксиомы в Российской Федерации ведется работа (хотя и с перерывами) по подготовке федерального закона «Об административных процедурах». Основная его цель — сформулировать единые процессуальные принципы и правила построения взаимоотношений между государственными органами и гражданами на всех стадиях разрешения индивидуального административного дела бесспорного характера.

По сравнению с нормативной базой административно-процедурной деятельности нормативная база административно-юрисдикционной деятельности в целом наиболее разработана. В первую очередь это касается такой разновидности административной юрисдикции, как производство по делам об административных правонарушениях. В КоАП РФ имеется специальный процессуальный раздел (содержит более 80 статей), в котором довольно детально урегулированы вопросы производства по делам об административных правонарушениях применительно ко всем стадиям производства — возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела; пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях; исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Все процессуальные нормы этого раздела направлены на усиление гарантий законности производства по делам об административных правонарушениях с тем, чтобы были обеспечены такие основополагающие принципы, как всесторонность, полнота и объективность выяснения всех обстоятельств совершенного правонарушения, законность и справедливость принимаемых решений.

Нормативной базой такой разновидности административно-юрисдикционного производства, как дисциплинарное производство, являются федеральные законы «О государственной гражданской службе», «О воинской обязанности и военной службе», где закреплены виды и порядок наложения дисциплинарных взысканий к гражданским государственным служащим и военнослужащим.

Важное значение для правового регулирования дисциплинарного производства имеют уставы о дисциплине в ряде областей государственного управления (например, безопасность, транспорт, оборона).

Самостоятельный блок регулирования административно-юрисдикционной деятельности составляет совокупность нормативных актов, регламентирующих производство по жалобам. В зависимости от юридических процедур разрешения все жалобы делятся на два типа: рассматриваемые в административном или в судебном порядке. Эти два типа жалоб имеют разную правовую регламентацию. Административный порядок рассмотрения жалоб урегулирован Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Отдельные нормы, касающиеся административного порядка рассмотрения жалоб, содержатся также в указах Президента РФ, Регламенте Правительства РФ, ведомственных нормативных актах. В ряде субъектов Федерации приняты законы об обращениях и жалобах граждан.

Что касается судебного порядка рассмотрения жалоб граждан на решения, действия (бездействие) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных должностных лиц, то здесь следует назвать принятый в марте 2015 г. Кодекс административного судопроизводства РФ. КАС РФ, рассматривая жалобу как форму судебного контроля за администрацией, по существу, ставит вопрос об административной юстиции в России. В мировой системе существует много моделей административной юстиции, базирующихся на разных доктринах права. Однако во всех модификациях института административной юстиции есть одна общая черта — это способ разрешения публично-правового спора, в котором гражданину гарантируется положение равноправной стороны в процессе.

В силу особенностей публично-правовых споров есть обоснованная логика в том, что их рассмотрение обеспечивается самостоятельной системой процессуальных норм. Процессуальные нормы КАС РФ отражают специфику разбирательства в суде публично-правовых споров, закрепляя принципы административного судопроизводства.

### **Принципы административного процесса**

Административно-процессуальная деятельность, как уже отмечалось, очень разнообразна, так как складывается из различных по своему содержанию действий. Однако вся она независимо от вида осуществляется в соответствии с обязательными правилами, в основе которых лежат принципы административного процесса. Нарушение этих принципов может влечь за собой отмену или изменение соответствующего управленческого решения.

В настоящее время нет единого нормативного акта, закрепляющего принципы административного процесса. Бесспорно, органы исполнительной власти в своей практической деятельности руководствуются прежде всего принципами реализации исполнительной власти, закрепленными в Конституции РФ. Однако помимо названных есть и специальные принципы, присущие именно процессуальной деятельности. Эти принципы содержатся в различных федеральных законах и отражают специфику конкретного вида деятельности. Например, в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплены следующие принципы лицензирования: обеспечение единства экономического пространства на территории России; установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом; установление федеральными законами единого порядка лицензирования отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации; установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности; открытость и доступность информации о лицензировании, за исключением

информации, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации; недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за лицензирование, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; соблюдение законности при осуществлении лицензирования. В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» закреплено девять принципов функционирования федеральной государственной службы. Среди них такие, как законность, приоритет прав человека и гражданина, единый подход к организации государственной службы, гласность и открытость государственной службы и др. В КоАП РФ (гл. 1, 24, 25) также закреплен ряд принципов производства по делам об административных правонарушениях: законность, презумпция невиновности, доступность языка, на котором ведется производство, открытое рассмотрение дел и др.

Все принципы административного процесса можно разделить на две группы: 1) основополагающие, присущие любому виду процессуальной деятельности, 2) специальные, характерные для определенных видов деятельности.

### **Основополагающие (общие) принципы административного процесса**

Важнейшим принципом административного процесса является принцип законности, закрепленный в ст. 15 Конституции РФ. Этот принцип означает, что все органы исполнительной власти и их должностные лица должны действовать в административном процессе в соответствии с законами и другими правовыми предписаниями. Решения, которые они принимают, должны соответствовать нормами права, быть обоснованными и содержать установленные реквизиты.

Принцип защиты прав и законных интересов личности в административном процессе вытекает из содержания ст. 2 Конституции РФ, которая провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита

прав человека и гражданина — обязанность государства, а следовательно, его органов и должностных лиц. С этим принципом связан принцип защиты интересов государства, так как предназначение государственной управленческой деятельности — проведение государственной политики. Соответственно, при осуществлении административно-процессуальных действий органы государственной власти и должностные лица должны обеспечивать и государственно-публичные интересы.

Принцип процессуального равенства участников процесса означает, что стороны равны перед законом, им предоставлены в процессе равные взаимные права и на них возложены равные взаимные обязанности, что предполагает надлежащее использование этих прав и обязанностей сторонами административного процесса. Так, граждане и организации наделяются следующими процессуальными правами: требовать подтверждения о принятии жалобы или заявления, участвовать в устном разбирательстве дела, знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, обжаловать решения и т.д. Органы исполнительной власти, в свою очередь, обязаны давать участникам процесса возможность представлять свои объяснения, доказательства, своевременно и обоснованно рассматривать их жалобы и обращения. Реализация процессуальных прав участников процесса, с одной стороны, отвечает индивидуальным интересам, а с другой — способствует достижению цели процесса, т.е. соответствует общественным интересам.

Важное значение для административно-процессуальной деятельности имеет принцип компетентности, означающий, что каждый орган исполнительной власти и должностное лицо вправе совершать лишь те юридически значимые процессуальные действия, которые определены его полномочиями. При этом следует учитывать, что не у всех государственно-властных субъектов административно-процессуальных отношений полномочия одинаковы. Так, не все органы исполнительной власти наделены юрисдикционными полномочиями, так же как не все органы осуществляют процедурное производство. В связи с этим можно сказать, что принцип компетентности дополняется принципом подведомственности. Например, в разд. III КоАП РФ не только устанавливается круг органов и должностных лиц,

уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, но также закрепляется, к компетенции какого конкретно государственного органа или должностного лица отнесено рассмотрение определенных дел об административных правонарушениях.

Одним из основополагающих принципов административного процесса является принцип ответственности должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса. Этот принцип вытекает из установленной законодательством юридической ответственности должностных лиц за исполнение служебных обязанностей. В процессе реализации своих полномочий они обязаны соблюдать законность, обеспечивать гражданам и организациям соблюдение их законных интересов, не допускать волокиты и бюрократизма. Жалобы граждан на незаконные действия должностных лиц могут служить основанием для применения к последним мер юридической ответственности.

### **Специальные принципы административного процесса**

Специальные принципы административного процесса производим от общих, но имеют специфическое юридическое значение. Среди них следует назвать принцип беспристрастности, который предполагает, что орган исполнительной власти или его должностное лицо не должны становиться на сторону какого-либо из участников, а также не должны находиться под влиянием предшествующего решения по тому же делу, независимо от того, по чьей инициативе возбужден процесс.

Еще один принцип — принцип доступности административного процесса, который предполагает, что каждый участник может беспрепятственно участвовать в процессе, совершать отдельные процессуальные действия на любой стадии процесса.

Как и другим процессам (гражданскому, уголовному), административному процессу присущ принцип свободной оценки доказательств. Это означает, что орган исполнительной власти или его должностное лицо оценивают доказательства по

своему усмотрению, причем как каждое доказательство, так и все доказательства во взаимосвязи.

Принцип гласности административного процесса предполагает открытое рассмотрение административных дел, доступность для каждого, кто хочет, участия в слушании дела. Однако этот принцип присущ в большей степени юрисдикционным производствам. Что касается процедурных производств, то решение обычно принимается уполномоченным государственным органом (должностным лицом) без открытого рассмотрения.

Принцип достижения объективной истины предполагает тщательное изучение всех обстоятельств, всех необходимых доказательств, связанных с конкретным административным делом, с тем чтобы точно и полно было выяснено действительное положение вещей и на их основе принято законное и обоснованное решение.

Важное значение для административно-процессуальной деятельности имеют принципы экономичности и быстроты, что предполагает проведение процесса в максимально короткий срок и с наименьшими расходами. Действующим законодательством установлены достаточно сжатые сроки для разрешения индивидуальных административных дел. Так, в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирующий орган должен принять решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий 45 дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами. В положениях о лицензировании конкретных видов деятельности могут быть установлены и более короткие сроки для принятия решения.

По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении должно быть вынесено в течение двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев) со дня совершения правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ). Но возможны и более короткие сроки. Дела об административных правонарушениях, за которые предусмотрено

наказание в виде административного ареста, рассматриваются в день получения протокола об административном правонарушении.

Соблюдение принципов административного процесса в практической деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц — необходимое условие обеспечения законности при реализации исполнительной власти. В силу этого необходимо их более четкое определение и закрепление в нормах права.

### **Глава 37. Административно-процедурное производство**

Административно-процедурное производство, являясь видом административного процесса, представляет собой деятельность уполномоченных на то органов исполнительной власти по разрешению индивидуальных административных дел бесспорного характера. Эта деятельность регулируется административно-процессуальными нормами и направлена на реализацию прав и обязанностей, имеющих у участников индивидуального административного дела.

При рассмотрении индивидуального административного дела в рамках административно-процедурного производства возможны лишь две категории участников: 1) лицо (лица), заинтересованное в реализации своих субъективных прав и обязанностей; 2) орган исполнительной власти (должностное лицо), который компетентен принять решение, позволяющее реализовать эти права и обязанности.

Поскольку в рамках административно-процедурного производства не рассматриваются конфликты сторон, между участниками дела возникают регулятивные по своему характеру процессуальные отношения. Это означает, что орган исполнительной власти в этих правоотношениях выступает не в роли арбитра, а в роли организатора, обеспечивающего удовлетворение тех законных прав и обязанностей граждан и юридических лиц, по поводу реализации которых эти лица обратились во властные структуры.

Наиболее типичными видами производств, входящих в общую систему административно-процедурного производства, являются регистрационное и лицензионно-разрешительное.

## **Регистрационное производство**

Регистрация — акт официального признания законности совершаемых действий, влекущих юридические последствия, а также единственное доказательство существования зарегистрированного права.

Участниками «регистрационных отношений» могут быть, с одной стороны, уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, с другой — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения различных организационно-правовых форм, предприятия, учреждения и иные юридические лица.

Широкий спектр общественных отношений, складывающихся в регистрационном производстве, обуславливает возможность выделения нескольких его разновидностей, которые при сохранении единства в главных и основных чертах тем не менее характеризуются своими особенностями, нашедшими отражение в действующем законодательстве.

К числу основных разновидностей регистрационного производства относятся:

государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

государственная регистрация общественных объединений;

государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

регистрация граждан Российской Федерации и снятие их с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации;

миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Процессуальные особенности каждого вида регистрационных производств обусловлены спецификой объекта регистрации. Коротко рассмотрим каждый из названных видов.

### **Государственная регистрация общественных объединений и политических партий**

В соответствии с Конституцией РФ граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Создаваемые общественные объединения могут функционировать без их государственной регистрации (кроме политических партий), но в таком случае они не приобретают прав юридического лица. Чтобы можно было говорить о полной правовой дееспособности общественного объединения, оно должно пройти процедуру государственной регистрации.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом порядка государственной регистрации общественных объединений, предусмотренного Федеральным законом «Об общественных объединениях».

В настоящее время органом государственной регистрации общественных объединений является Министерство юстиции РФ и его территориальные органы.

Для государственной регистрации общественное объединение должно подать следующие документы:

заявление, подписанное уполномоченным лицом данного общественного объединения;

устав общественного объединения;

выписку из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания;

сведения об учредителях;

документ об уплате государственной пошлины; сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Если в уставы общественных объединений вносятся изменения или дополнения, то они подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самих общественных объединений. Внесенные изменения приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

Орган государственной регистрации общественного объединения в течение 30 дней с даты подачи заявления обязан принять решение о государственной регистрации общественного объединения либо отказать в ней и выдать заявителю письменный мотивированный отказ.

Если принято решение о государственной регистрации общественного объединения, то это решение со всеми необходимыми документами направляется в орган, осуществляющий функцию по ведению Единого государственного реестра юридических лиц (это органы Федеральной налоговой службы).

Органы ФНС России в срок не более пяти дней с момента получения решения о государственной регистрации обязаны внести общественное объединение в Единый государственный реестр юридических лиц и сообщить об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации.

Не позднее трех дней с момента получения информации о внесении общественного объединения в Единый государственный реестр юридических лиц орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения (Министерство юстиции РФ или его территориальный орган), выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» (ст. 23) дается исчерпывающий перечень оснований, по которым общественному объединению может быть отказано в государственной регистрации. Эти основания сводятся к следующему:

устав общественного объединения противоречит Конституции РФ и законодательству Российской Федерации;

не предъявлен полный перечень учредительных документов или они оформлены в ненадлежащем порядке;

ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же наименованием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

в предъявленных на регистрацию учредительных документах содержится недостоверная информация;

наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Не допускается отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания.

Отказ в регистрации не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ. Институт государственной регистрации распространяется на все виды общественных объединений, однако с разной степенью обязательности. Если для общественных объединений неполитического характера государственная регистрация может быть альтернативной, то для политических партий она является обязательной.

Обязательность государственной регистрации политических партий закреплена в Федеральном законе «О политических партиях». В ст. 15 этого Закона говорится о том, что политическая партия и ее региональные объединения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, только с момента государственной регистрации. Как и в ситуациях с государственной регистрацией других общественных объединений, органом государственной регистрации партий является Министерство юстиции РФ (и его территориальные органы).

В Федеральном законе «О политических партиях» определяется набор документов, которые должны быть представлены органу государственной регистрации. Здесь важно подчеркнуть обязательность представления политической партией своей

программы, заверенной уполномоченными лицами партии. Тем не менее программа политической партии представляется исключительно для сведения федерального регистрирующего органа (ч. 3 ст. 20). Любые ошибки, неточности в программе политической партии не могут служить основанием для отказа в ее государственной регистрации, если только ее цели или действия не направлены на изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание расовой, социальной, национальной розни.

Документы, необходимые для государственной регистрации политической партии, должны быть представлены в федеральный орган государственной регистрации не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения учредительного съезда политической партии.

Государственная регистрация региональных отделений политической партии возможна только после государственной регистрации самой политической партии. При этом не менее чем в половине субъектов РФ государственная регистрация региональных отделений политической партии должна быть осуществлена не позднее чем через шесть месяцев со дня государственной регистрации политической партии (ч. 4 ст. 15). В случае если политическая партия в течение месяца со дня истечения указанного срока не представит в федеральный орган государственной регистрации копии свидетельств о государственной регистрации ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ, запись о государственной регистрации политической партии исключается из Единого государственного реестра юридических лиц.

За государственную регистрацию политических партий и ее региональных объединений взимается в установленном Законом порядке государственная пошлина. Приведенный в Законе «О политических партиях» перечень оснований для отказа в государственной регистрации политических партий и их региональных объединений расширительному толкованию не подлежит.

Решение об отказе в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения сообщается заявителю в письменной форме не позднее чем через месяц со дня получения представленных на регистрацию документов.

Отказ в государственной регистрации либо уклонение от государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения могут быть обжалованы в суд.

### **Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним**

В соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» под государственной регистрацией понимается акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения) перехода или прекращения прав на недвижимое имущество. Участниками отношений, возникающих при государственной регистрации прав на недвижимое имущество, являются собственники этого имущества, с одной стороны, и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, — с другой.

Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

Датой государственной регистрации прав считается день внесения соответствующих записей о правах в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — Единый государственный реестр прав на недвижимость). Сведения в этом Реестре являются общедоступными (за исключением сведений, доступ к которым ограничен федеральным законом) и предоставляются за плату по запросам любых лиц по их письменным заявлениям. Размер такой платы и порядок ее взимания устанавливаются органом, на который возложена функция нормативно-правового регулирования в сфере государственной регистрации прав.

Единый государственный реестр прав на недвижимость содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях.

Данный вид государственной регистрации отнесен к компетенции органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), находящейся в ведении Министерства экономического развития РФ.

Государственная регистрация прав на недвижимость проводится в течение 18 календарных дней со дня приема заявления и документов, необходимых для государственной регистрации, если иные сроки не установлены федеральным законом. Сокращения сроков регистрации прав на недвижимость (с одного месяца до 18 дней) удалось добиться благодаря развитию системы электронных услуг и созданию многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

Регистрирующий орган, рассмотрев представленные документы, принимает одно из двух решений:

при отсутствии оснований для отказа в регистрации вносит соответствующую запись в Единый государственный реестр прав на недвижимость, совершает надпись на правоустанавливающих документах и выдает удостоверение о произведенной государственной регистрации прав;

отказывает в регистрации прав.

В Законе исчерпывающим образом определены основания для отказа в государственной регистрации прав. Так, в государственной регистрации может быть отказано в случаях, если:

право на объект недвижимого имущества, о государственной регистрации которого просит заявитель, не является правом, подлежащим государственной регистрации;

с заявлением о государственной регистрации обратилось ненадлежащее лицо;

представленные на государственную регистрацию документы по форме или содержанию не соответствуют требованиям действующего законодательства;

акт государственного органа или органа местного самоуправления о предоставлении прав на недвижимое имущество признан недействительным с момента его издания в соответствии с законодательством, действовавшим в месте его издания на момент издания;

лицо, выдавшее правоустанавливающий документ, не уполномочено распоряжаться правом на данный объект недвижимого имущества;

лицо, которое имеет право, ограниченное определенными условиями, составило документ без указания этих условий;

правоустанавливающий документ об объекте недвижимого имущества свидетельствует об отсутствии у заявителя прав на данный объект недвижимого имущества.

При возникновении у регистратора прав на недвижимое имущество и сделок с ним сомнений о наличии оснований для государственной регистрации он обязан принять необходимые меры для получения дополнительных сведений. Регистратор прав обязан немедленно известить об этом заявителя, который вправе предоставить дополнительные доказательства наличия у него оснований для государственной регистрации прав.

Принимая решение об отказе в государственной регистрации прав, регистрирующий орган обязан сообщить об этом заявителю в письменной форме в срок не более пяти дней после окончания срока, установленного для рассмотрения заявлений. В сообщении должны быть указаны причины отказа.

Отказ в государственной регистрации прав либо уклонение соответствующего органа от государственной регистрации могут быть обжалованы заинтересованным лицом или судебным приставом-исполнителем в суд.

От государственной регистрации прав на недвижимое имущество следует отличать специальную регистрацию (учет) отдельных объектов движимого имущества. Речь, например, может идти о регистрации транспортных средств, которая предусмотрена Федеральным законом «О безопасности дорожного движения».

## **Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя или прекращении ими деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей.

Правовой основой регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей являются ГК РФ и Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В названном Федеральном законе определены принципы ведения государственных реестров (Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей), их содержание, сроки и место государственной регистрации, перечень документов, необходимых для государственной регистрации, и порядок их представления в государственный регистрирующий орган, а также особенности регистрации отдельных видов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется органами Федеральной налоговой службы, находящейся в ведении Министерства финансов РФ.

Государственная регистрация производится в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

Моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц или в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

Регистрирующий орган не позднее одного рабочего дня с момента государственной регистрации выдает (направляет) заявителю либо его представителю документ, подтверждающий факт внесения записи в государственный реестр.

Сведения, содержащиеся в государственном реестре, являются открытыми и общедоступными, за исключением паспортных данных физических лиц и идентификационных номеров налогоплательщиков. Предоставление содержащихся в государственном реестре сведений осуществляется за плату, если иное не установлено федеральным законом. Размер платы определяется Правительством РФ. Срок предоставления содержащихся в государственном реестре сведений не может составлять более чем пять дней со дня получения регистрирующим органом соответствующего запроса.

Законом установлены основания, когда допускается отказ в государственной регистрации. Исчерпывающий перечень этих оснований указан в ст. 23 данного Закона. Причем закреплено правило о том, что в решении об отказе в государственной регистрации должны быть указаны основания отказа с обязательной ссылкой на допущенные нарушения.

Решение об отказе в государственной регистрации как юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей может быть обжаловано в судебном порядке.

### **Регистрация граждан Российской Федерации**

#### **по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации**

Правовую базу данного вида регистрационного производства в первую очередь составляет ст. 27 Конституции РФ, ч. 1 которой гласит: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства».

В соответствии с Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» обязательность регистрации граждан по месту пребывания и по месту

жительства вводится с целью обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Непосредственно в Законе определены такие понятия, как «место пребывания» и «место жительства».

Местом пребывания является место, где гражданин пребывает временно. Это гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, больница, а также другое подобное учреждение.

Место жительства — это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечень лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее — Правила).

В соответствии с названными Правилами российские граждане, прибывшие на срок свыше 90 дней для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, обязаны до истечения указанного срока обратиться с заявлением о регистрации по месту пребывания к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета необходимых документов для регистрации.

Перечень документов установлен п. 9 указанных Правил.

Лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, а также граждане и юридические лица, предоставившие для проживания

принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в трехдневный срок со дня обращения граждан обязаны передать полученные документы в органы регистрационного учета.

В свою очередь, органы регистрационного учета не позднее трех рабочих дней со дня получения ими от лица, ответственного за прием и передачу необходимых для регистрации документов, регистрируют граждан по месту их пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Органами регистрационного учета в городах, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, являются территориальные органы Федеральной миграционной службы.

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется в срок, определенный по взаимному соглашению:

с собственниками жилых помещений;

нанимателями и всеми совместно проживающими с ними совершеннолетними гражданами, при условии проживания в домах государственного и муниципального жилого фонда;

правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

При регистрации несовершеннолетних детей по месту пребывания их родителей согласия вышеназванных лиц не требуется.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без снятия их с регистрационного учета по месту жительства.

Что касается регистрации граждан по месту жительства, то суть ее такова: гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета необходимых документов, и представить им эти

документы. Перечень документов, необходимых для регистрации по месту жительства, тот же, что и для регистрации по месту пребывания.

Заявление установленной формы о регистрации по месту жительства в виде электронного документа, а также копии необходимых документов в электронном виде могут быть представлены через государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Органы регистрационного учета регистрируют граждан по месту жительства в трехдневный срок со дня поступления к ним документов и производят в их паспортах отметку о регистрации по месту жительства. Гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

В Правилах закреплены особенности регистрации некоторых категорий граждан по месту пребывания и по месту жительства. К таким категориям граждан относятся, например, военнослужащие; граждане, связанные по условиям и характеру работы с постоянным передвижением; граждане, представители коренного малочисленного народа Российской Федерации, ведущего кочевой образ жизни; вынужденные переселенцы (ст. 23—27 Правил).

Специальный раздел Правил (разд. V) посвящен основаниям и порядку снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства.

Снятие граждан с регистрационного учета по месту жительства проводится органами регистрационного учета в случае:

изменения места жительства на основании заявления гражданина о регистрации по новому месту жительства или заявления о снятии его с регистрационного учета по месту жительства. При регистрации по новому месту жительства, если гражданин не снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, орган регистрационного учета в трехдневный срок обязан направить соответствующее уведомление в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства гражданина для снятия его с регистрационного учета;

призыва на военную службу — на основании сообщения военного комиссариата;

осуждения к лишению свободы — на основании вступившего в законную силу решения суда;

смерти или объявления решением суда умершим — на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законом порядке;

выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением — на основании вступившего в законную силу решения суда;

обнаружения несоответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации — на основании вступившего в законную силу решения суда.

Органы регистрационного учета на основании полученных документов в трехдневный срок снимают граждан с регистрационного учета по месту жительства. В паспортах этих граждан производятся отметки о снятии с регистрационного учета по месту жительства.

### **Регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и их учёт по месту пребывания**

Одной из форм государственного регулирования миграционных процессов является миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства Российской Федерации», специально посвящен регулированию отношений, возникающих при учете перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию России, передвижением по ее территории при выборе и изменении места пребывания или места жительства либо выездом из Российской Федерации.

Миграционный учет направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов России в сфере миграции. В соответствии с названным Федеральным законом миграционный учет включает: регистрацию по месту жительства; учет по месту пребывания; ведение государственной информационной системы миграционного учета.

Постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания.

Миграционный учет (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами) имеет уведомительный характер. Разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен, например: в пограничной зоне; в закрытых административно-территориальных образованиях; в закрытых военных городках; на территориях, в организациях или объектах, для въезда на которые иностранным гражданам в соответствии с федеральным законом требуется специальное разрешение; на территории, где указом Президента РФ введено чрезвычайное или военное положение; в зонах экологического бедствия, проведения контртеррористической операции; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения массовых заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; в период мобилизации и в военное время.

Чтобы получить регистрацию по месту жительства, иностранный гражданин должен подать заявление в орган миграционного учета в месте нахождения жилого помещения, которое данный иностранный гражданин указал в качестве своего места жительства.

При подаче заявления должны быть предъявлены следующие документы: документ, удостоверяющий личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве (для лиц постоянно или временно проживающих в Российской Федерации); вид на жительство или разрешение на временное проживание; документы, подтверждающие право пользования жилым помещением.

При подаче иностранным гражданином заявления о государственной регистрации по месту жительства и предъявлении необходимых документов орган миграционного учета в тот же день проставляет соответствующую отметку в виде на жительство или в разрешении на временное проживание и не позднее следующего рабочего дня фиксирует сведения о месте жительства данного иностранного гражданина в своих учетных документах и в государственной информационной системе миграционного учета.

Органами миграционного учета, осуществляющими регистрацию по месту жительства иностранных граждан и лиц без гражданства, являются органы Федеральной миграционной службы, находящейся в ведении Правительства РФ.

В случае если иностранный гражданин, законно находясь на территории Российской Федерации, меняет место своего пребывания, он обязан встать на учет в новом месте своего пребывания. Для постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства такая обязанность наступает по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, а для временно проживающих или временно пребывающих в Российскую Федерацию — по истечении трех рабочих дней.

Если иностранный гражданин или и лицо без гражданства находятся в гостинице или иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристической базе, в больнице либо в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания, а также в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание, то обязанность уведомить орган миграционного учета о прибытии иностранного гражданина возлагается на администрацию названного учреждения. Такое уведомление должно быть

направлено в течение одних суток с момента прибытия иностранного гражданина в место пребывания.

Основные позиции порядка постановки иностранных граждан на учет по месту пребывания определены ст. 20—22 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Более детально процедурные вопросы регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и их учета по месту пребывания урегулированы постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

### **Лицензионно-разрешительное производство**

В Российской Федерации некоторые виды деятельности могут вестись только на основании лицензии. Лицензия — это специальное разрешение на право осуществления конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Основным нормативным актом в системе актов, образующих правовую базу лицензионного производства, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 199-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В названном Законе предусмотрены: виды деятельности, которые подлежат обязательному лицензированию; основные принципы лицензирования; перечень документов, которые необходимо представить для получения лицензии; сроки, в течение которых лицензирующий орган должен принять решение о выдаче лицензии; основания отказа в выдаче лицензии.

К лицензируемым видам деятельности относятся только те, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью

граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию Российской Федерации.

Особенностью лицензионной деятельности является множественность субъектов, обладающих полномочиями на выдачу лицензий. В настоящее время такими полномочиями наделены почти все федеральные службы, функционирующие в различных отраслях управления. Лицензионными полномочиями обладают и некоторые федеральные министерства.

В организации лицензионной деятельности значительная роль принадлежит Правительству РФ, которое в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности; определяет федеральные органы исполнительной власти, занимающиеся лицензированием конкретных видов деятельности; устанавливает виды деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ (постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»).

Вид деятельности, на осуществление которого предоставлена лицензия, может выполняться только получившим лицензию юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Выданная лицензия действует бессрочно.

Для получения лицензии ее соискатель представляет по установленной форме в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии. Заявление подписывается руководителем постоянно действующего исполнительного органа юридического лица или иным имеющим право действовать от имени этого юридического лица лицом либо индивидуальным предпринимателем.

Заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы представляются в лицензирующий орган непосредственно соискателем лицензии или направляются заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Соискатель лицензии вправе также направить заявление и прилагаемые к нему

документы в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

К заявлению о предоставлении лицензии прилагаются:

копии учредительных документов юридического лица, засвидетельствованные в нотариальном порядке;

копии документов, свидетельствующих о соответствии соискателя лицензии лицензионным требованиям; опись прилагаемых документов.

Лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии документов, не предусмотренных законом.

Лицензирующий орган проводит проверку полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлении и документах, а также проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий.

Решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии принимается в срок, не превышающий 45 дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов.

Указанное решение оформляется приказом (распоряжением) лицензирующего органа.

В случае принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии она оформляется одновременно с приказом (распоряжением) и регистрируется в реестре лицензий.

В случае принятия решения об отказе в предоставлении лицензии соискатель лицензии должен быть уведомлен в письменной форме с указанием причин отказа.

Основанием для отказа в предоставлении лицензии являются:

установление в ходе проверки несоответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям и условиям;

наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации.

Не допускается отказ в выдаче лицензии на основании величины объема продукции (работ, услуг), производимой или планируемой для производства соискателем лицензии.

Соискатель лицензии вправе обжаловать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, решение лицензирующего органа об отказе в предоставлении лицензии.

Лицензиат обязан сообщить в лицензирующий орган об изменении сведений об адресах мест осуществления лицензируемого вида деятельности в срок не позднее чем через пять дней со дня такого изменения.

Лицензирующие органы ведут реестры лицензий на виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют.

Информация, содержащаяся в реестре лицензий, является открытой для ознакомления с ней физических и юридических лиц. Органам государственной власти и органам местного самоуправления информация из реестра лицензий предоставляется бесплатно.

В Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлен также порядок переоформления лицензий, приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и ее аннулирования, а также порядок организации и ведения лицензионного контроля.

Перечень видов деятельности, на осуществление которых необходимо получать лицензию, постоянно сокращается. Тем не менее лицензирование продолжает оставаться одной из самых распространенных форм разрешительной системы. Однако разрешительная система имеет и другие формы своего выражения.

Иллюстрацией тому могут служить, например, разрешительные полномочия органов Министерства внутренних дел РФ в сфере охраны общественного порядка.

Разрешительная система в сфере охраны общественного порядка и безопасности представляет собой совокупность правил, регулирующих порядок производства, приобретения, сбыта, хранения, пользования и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов, а также порядок открытия и деятельности

оружейно-ремонтных, пиротехнических производств, стрелковых тиров. Разрешения органов внутренних дел необходимы для въезда в пограничную зону, в закрытые административно-территориальные образования.

Определенные элементы разрешительной системы прослеживаются также в регламентации порядка проведения таких публичных мероприятий, как собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

## **Глава 38. Административно-юрисдикционное производство**

### **Понятие и основные черты административной юрисдикции.**

#### **Административно-правовой спор**

Административная юрисдикция в современном понимании тесно связана с деятельностью органов исполнительной власти и судов по рассмотрению дел, возникающих из спорных административных правоотношений, и применению мер административного принуждения.

Административная юрисдикция как процессуально-правовая категория служит в конечном счете целям правоохраны, обеспечения стабильного правопорядка во всех сферах жизни и деятельности общества и государства. Своим основным назначением она имеет прежде всего правовую защиту административно-правовых норм и отношений. Одновременно в рамках административно-юрисдикционной деятельности практически осуществляется защита и многих других правовых отношений (избирательных, земельных, экологических и др.). Сравнение административного процесса с административно-юрисдикционным процессом позволяет установить, что последний не только регулируется административно-процессуальными нормами, но и является при этом частью административного процесса.

Особенности административно-юрисдикционной деятельности проявляются прежде всего в том, какой из субъектов уполномочен на ее осуществление и по какому предмету. Внесудебную административно-юрисдикционную деятельность в случаях, предусмотренных законом, осуществляют органы исполнительной власти и специально создаваемые юрисдикционные органы, судебную — органы правосудия. Каждый из субъектов административно-юрисдикционной деятельности действует в рамках предоставленных ему полномочий, при этом процессуальный порядок осуществления такой деятельности различается. Кроме того, органы правосудия, рассматривая дела, возникающие из административных правоотношений, являются

контрольной инстанцией по отношению к органам исполнительной власти, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность. С учетом различных точек зрения на проблемы административной юрисдикции можно сформулировать следующие выводы:

под административно-юрисдикционной деятельностью следует понимать урегулированную административно-процессуальными нормами процессуальную деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по рассмотрению и разрешению административных споров, в ходе которой дается правовая оценка поведения субъектов спорного правоотношения;

субъектами, осуществляющими административно-юрисдикционную деятельность, могут быть органы исполнительной власти, специально созданные административно-юрисдикционные органы (например, административные комиссии) и суды (мировые судьи);

субъекты административно-юрисдикционной деятельности наделены полномочиями по назначению и применению мер административного принуждения.

Таким образом, под административной юрисдикцией понимается нормативно урегулированная деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по рассмотрению и разрешению в установленной законом административно-процессуальной форме административно-правовых споров, вытекающих из административных правоотношений, и применению мер административного принуждения.

Административное правоотношение спорного (конфликтного) типа складывается как правоохранительное и вертикальное, в нем статус спорящих сторон различен. Обе стороны обладают административной правосубъектностью, но властный субъект уполномочен на принятие таких односторонних решений в отношении «безвластного» субъекта, которые имеют предметный характер и связаны с материальными, организационными, финансовыми и иными социальными благами. Так, должностное лицо государственного органа может отказать гражданину в выдаче запрошенного документа или принятии решения в пользу обратившегося.

Такой отказ может быть легитимным, а может быть незаконным, т.е. нарушать субъективные права гражданина. Если переговоры гражданина с руководителем указанного органа не устранили возникших разногласий, то очевидно, что процедурное правоотношение «должностное лицо — гражданин», предметом которого являлась позитивная реализация властным субъектом элемента присущей ему компетенции в отсутствие административного принуждения или спора, трансформировалось в конфликтное — юрисдикционное, в котором гражданин предполагает, что представитель органа власти, реализуя властные полномочия, нарушает (либо не соблюдает) его права.

Порядок внесудебного рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений, достаточно детализирован в разнообразных актах. Например, общие положения о полномочиях административных органов и порядке осуществления ими досудебных юрисдикционных действий, связанных с административными правонарушениями, изложены в КоАП РФ.

Административно-правовые споры можно классифицировать по ряду оснований: по статусу инициатора спора. Им может быть как властный субъект, так и лицо, не наделенное властными полномочиями. Спор по инициативе властного субъекта возникает в случае выявления факта объективно неправомерного поведения невластного субъекта либо при наличии необходимости применения к нему мер административного принуждения. Спор по инициативе лица, не наделенного властными полномочиями, возникает в случае появления у этого лица субъективного мнения или предположения о нарушении его права или охраняемого законом интереса актом или деянием властного субъекта;

по субъекту разрешения спора. Существуют споры, рассматриваемые органами исполнительной власти; специально созданными органами административной юрисдикции; судами, уполномоченными разрешать по существу административные споры (органами административной юстиции);

по способу инициации спора. Спор может быть инициирован, например, составлением процессуального документа по факту совершения административного

правонарушения; подачей жалобы; подачей заявления (в том числе при рассмотрении дела в порядке судебного нормоконтроля);

по основанию инициации спора. Основанием может быть, например, совершение лицом административного правонарушения; подача жалобы на действие (бездействие) или на решение властного субъекта; подача заявления о признании не соответствующим закону правового (в том числе и нормативного) акта властного субъекта.

### **Виды административно-юрисдикционного производства**

В зависимости от оснований возникновения можно выделить несколько видов административно-юрисдикционного производства: дисциплинарное производство; производство по жалобам; производство по делам об административных правонарушениях. Любой из названных видов административно-юрисдикционного производства включает в себя следующие стадии: возбуждение дела; предварительная подготовка к рассмотрению дела; рассмотрение дела; исполнение решения по делу.

В данном параграфе будут описаны два первых вида административно-юрисдикционного производства, поскольку особенности производства по делам об административных правонарушениях подробно изложены в гл. 39 учебника.

### **Дисциплинарное производство**

Дисциплинарное производство заключается в применении к лицам, совершившим правонарушение в виде дисциплинарного проступка, дисциплинарных взысканий, предусмотренных нормами права.

Для административного права дисциплинарное производство как вид административно-юрисдикционного производства представляет особый интерес в том случае, когда речь идет о привлечении к дисциплинарной ответственности

государственных служащих за совершение ими дисциплинарных проступков. Дисциплинарное производство в отношении государственных служащих регламентировано многими нормативными правовыми актами, что предопределено наличием различных форм государственно-служебных отношений (в зависимости от вида государственной службы).

Единое понятие «дисциплинарный проступок» в законодательстве о государственной службе отсутствует. При этом нормативные акты, регламентирующие дисциплинарную ответственность различных видов государственных служащих, дают разные определения данного понятия.

Если говорить о дисциплинарных проступках государственных гражданских служащих, то ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе» определяет его как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. При этом дисциплинарный проступок гражданских служащих выражается в нарушении служебной дисциплины на гражданской службе (ст. 56, 591), т.е. обязательного соблюдения служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом, ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Данное понятие значительно отличается от определения дисциплины труда, содержащегося в ст. 189 ТК РФ, в которой под дисциплиной труда понимается обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определенным в соответствии с Кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

В законодательстве о военной службе дисциплинарный проступок понимается несколько иначе. Согласно ст. 282 Федерального закона «О статусе военнослужащих» дисциплинарный проступок определяется как противоправное,

виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности. Особенности привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих определяются общевойсковыми уставами Вооруженных Сил РФ.

Дисциплинарный проступок граждан, находящихся на должностях государственной службы иных видов, определяется специальными законами о конкретном виде службы.

Так, например, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дает достаточно четкое определение дисциплинарного проступка путем перечисления конкретных видов правонарушений. Статья 49 данного Закона под нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) понимает виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав. Кроме того, данная статья дает перечень правонарушений, которые признаются грубым нарушением служебной дисциплины сотрудником органов внутренних дел.

Можно сказать, что всем видам дисциплинарных проступков государственных служащих свойственны следующие признаки:

дисциплинарный проступок всегда носит противоправный характер (объект посягательства данных деяний — это служебная дисциплина);

данные деяния могут выражаться в форме как действия, так и бездействия государственного служащего;

данные деяния ограничены рамками государственного органа, где осуществляет свою деятельность государственный служащий;

данные деяния имеют меньшую степень общественной опасности по сравнению с уголовными или административными правонарушениями.

Дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, назначившим совершившего служебный проступок на должность.

При наложении взыскания учитываются: характер проступка;

обстоятельства, при которых он совершен; прежнее поведение служащего;

соответствие степени вины и тяжести совершенного проступка. Каждый вид государственной службы предусматривает свои виды дисциплинарных взысканий и особый порядок дисциплинарного производства.

Остановимся несколько подробнее на порядке наложения и снятия дисциплинарного взыскания в отношении государственного гражданского служащего.

Взыскание должно быть применено непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Не может быть наложено дисциплинарное взыскание за деяния, совершение которых наказуемо в ином порядке.

Днем обнаружения проступка является день, когда должностному лицу, налагающему взыскание, стало известно о совершении проступка.

До применения дисциплинарного взыскания с гражданского служащего должно быть получено письменное объяснение. В случае отказа дать такое объяснение составляется соответствующий акт.

Перед применением дисциплинарного взыскания по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению самого гражданского служащего проводится служебная проверка.

Государственный служащий, совершивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на месяц) отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;

вина гражданского служащего;

причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка;

характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим;

обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

обжаловать решения и действия (бездействие) служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Дисциплинарное взыскание считается снятым, если в течение года со дня его наложения служащий не подвергался новому дисциплинарному взысканию. Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание и до истечения одного года по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

Приказ (решение) о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован гражданским служащим в комиссию государственного органа по служебным спорам (административный порядок) или в суд.

### **Производство по жалобе**

Жалобы, являясь разновидностью обращений, всегда связаны с мнением лица о том, что его права или законные интересы нарушены действиями или правовыми актами государственных органов или их должностных лиц.

Конституцией РФ предусмотрены два порядка рассмотрения жалоб граждан — административный (ст. 33) и судебный (ч. 2 ст. 46).

Конкретизация этих конституционных статей находит свое отражение во многих федеральных законах и других нормативных правовых актах.

Что касается регламентации административного порядка обжалования, то здесь в первую очередь следует назвать Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во многих других действующих федеральных законах также содержатся отдельные нормы, касающиеся порядка административного обжалования: гл. 19 НК РФ (порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц); ст. 361 ТК РФ (обжалование решений государственных инспекторов труда); ст. 11 ЖК РФ (защита жилищных прав в административном порядке осуществляется только в случаях, предусмотренных данным Кодексом или другим федеральным законом); ст. 242, 284, 284 БК РФ. Конкретные статьи об административном обжаловании содержатся в федеральных законах: «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

Особый порядок досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, установлен Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Нормы об обжаловании содержатся также в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, иных подзаконных нормативных правовых актах, законах субъектов РФ.

Досудебное обжалование предусматривается и административными регламентами, принимаемыми в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)»,

согласно которому жалоба направляется в вышестоящие органы государственной власти. На уровне субъектов РФ приняты законы о стандартах и административных регламентах государственных услуг, устанавливающие аналогичные требования к порядку обжалования.

Подача жалобы гражданином, ее прием и регистрация административным органом представляют собой процессуальные действия, которые служат основанием для возникновения начальной стадии производства — стадии возбуждения административного дела по жалобе во внесудебном порядке.

Жалобы подаются в исполнительный орган (должностному лицу), к непосредственному ведению которого относится разрешение поставленного гражданином вопроса об оспаривании правомерности действий или решений подчиненного ему (нижестоящего) должностного лица или органа. Запрещается направлять жалобы для разрешения тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы. В некоторых случаях предусматривается подача жалобы через то должностное лицо, чьи действия обжалуются (это установлено, например, для военнослужащих). В такой ситуации получившее жалобу должностное лицо обязано передать ее в вышестоящую инстанцию со своими объяснениями. Если жалоба поступила в орган, не полномочный разрешить ее, этот орган обязан в пятидневный срок направить ее компетентному органу с уведомлением об этом гражданина.

Гражданин в своей жалобе в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет жалобу, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, излагает суть жалобы, ставит личную подпись и дату.

При рассмотрении жалобы не допускается разглашение содержащихся в ней сведений, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Для рассмотрения жалобы установлен месячный срок со дня ее поступления. Если жалоба не требует дополнительной проверки, она должна быть разрешена безотлагательно, не позднее 15 дней. Для некоторых категорий граждан установлены более короткие сроки разрешения их жалоб.

Жалоба подлежит проверке, т.е. требуется расследование, изучение содержащихся в ней сведений. При необходимости дополнительной проверки рассмотрение жалобы может быть в порядке исключения продлено не более чем на 30 дней. В подобных случаях для проверки изложенных в жалобе фактов может назначаться ответственный работник, который истребует все необходимые для вынесения объективного решения материалы.

Решение по жалобе должно быть мотивированным и своевременно сообщаться гражданину.

Если гражданин не согласен с решением по жалобе, он вправе обжаловать это решение в вышестоящий исполнительный орган или в суд.

Нарушение порядка рассмотрения жалоб граждан влечет за собой дисциплинарную или административную ответственность должностных лиц.

Решение по жалобе в пользу заявителя сопровождается по общему правилу отменой или изменением обжалованного действия (решения), а также ответственностью должностного лица, чьи действия были признаны в административном или судебном порядке неправомерными.

Судебное рассмотрение жалоб граждан имеет свои особенности. Назначение судебной системы прежде всего состоит в эффективной защите граждан и их объединений, а также в контроле за деятельностью органов исполнительной власти.

Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» были внесены изменения, согласно которым с 6 августа 2014 г. Верховный Суд РФ стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам.

Полномочия Высшего Арбитражного суда РФ были упразднены. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды составили единую систему федеральных судов.

Конституционная норма в отношении судебного обжалования (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ) детализирована в КАС РФ, который, как уже отмечалось, действует с 15 сентября 2015 г.

С принятием КАС РФ начинается формирование новой системы судебного рассмотрения жалоб.

Ранее вопросы судебного обжалования регулировались Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также обеспечивались процессуальными нормами АПК РФ (разд. III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений») и ГПК РФ (подразд. III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» разд. II).

КАС РФ установил порядок административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции административных дел (о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий).

С момента вступления в силу КАС РФ, действовавшие ранее Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», подразд. III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» разд. II ГПК РФ, а также гл. 22.1 «Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок» ГПК РФ утратили силу.

В предусмотренном КАС РФ порядке рассматриваются административные дела, в частности:

об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок и др.

Следует учитывать, что положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях.

КАС РФ устанавливает следующие правила рассмотрения административных дел судами общей юрисдикции.

Административные дела рассматриваются в судах первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

КАС РФ вводит новое понятие — административное исковое заявление (ранее формой обращения являлось заявление).

По общему правилу административное исковое заявление к органу власти подается в суд по месту его нахождения, а к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему — по месту нахождения органа, в котором указанные

лица исполняют свои обязанности. Административное исковое заявление к гражданину или организации, которые в спорных публичных правоотношениях выступают в качестве субъекта, не обладающего административными или иными публичными полномочиями, подается в суд по месту жительства гражданина или по месту нахождения организации.

Стороны в административном судопроизводстве именуется административным истцом и административным ответчиком.

Представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. Представители должны представить суду документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их статус и полномочия.

Судом могут быть применены следующие меры предварительной защиты по административному иску — приостановление полностью или в части действия оспариваемого решения, запрет совершать определенные действия, а также иные меры.

Административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом РФ до истечения трех месяцев, а другими судами до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. По сложным административным делам указанный срок может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц.

Обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но обязаны

указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие), а также подтвердить сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения.

КАС РФ устанавливает ряд особенностей рассмотрения отдельных категорий дел.

С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Кроме того, с таким заявлением могут обратиться прокурор в пределах своей компетенции, Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), орган местного самоуправления, глава муниципального образования.

Административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта. По данной категории дел не могут быть приняты встречные административные иски.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом может быть принято решение либо об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты, либо об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В случае признания судом нормативного правового акта недействующим этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты, не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают.

Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего может быть подано лицами, которые считают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Такие административные иски могут быть поданы в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

К участию в административном деле об оспаривании решения, действия (бездействия) должностного лица, государственного или муниципального служащего в качестве второго административного ответчика привлекается соответствующий орган, в котором исполняют свои обязанности должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.

Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, рассматриваются судом в течение одного месяца, а Верховным Судом РФ — в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд.

По результатам рассмотрения административного дела судом принимается решение либо об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В случае признания решения, действия (бездействия) незаконными орган, принявший оспоренное решение или совершивший оспоренное действие (бездействие), обязан устранить допущенные нарушения и восстановить права, свободы и законные интересы указанным судом способом в установленный им срок, а также сообщить об этом в течение одного месяца со дня вступления в законную силу решения в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых соответственно допущены нарушения, созданы препятствия.

По иным категориям дел КАС РФ устанавливает иные особенности их рассмотрения судами общей юрисдикции.

Следует сказать, что арбитражные суды также рассматривают некоторые категории административных дел. Так, по правилам, установленным АПК РФ (гл. 22—24), арбитражные суды в порядке административного судопроизводства рассматривают экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Кроме того, арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам. АПК РФ для рассмотрения дел этих категорий устанавливает следующие правила:

формой обращения в арбитражный суд является заявление;

рассмотрение дела об оспаривании нормативного акта Судом по интеллектуальным правам осуществляется коллегиальным составом суда в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления заявления в суд;

заявление об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц рассматриваются судьей единолично в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления заявления в арбитражный суд;

суд не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме;

предусмотрена возможность примирения сторон, даже если речь идет о законности нормативного акта.

## **Глава 39. Производство по делам об административных правонарушениях**

### **Понятие и содержание производства**

#### **по делам об административных правонарушениях**

Производство по делам об административных правонарушениях является разновидностью процессуальной деятельности юрисдикционного характера. Оно представляет собой совокупность взаимосвязанных процессуальных действий по возбуждению, рассмотрению дел об административных правонарушениях, обжалованию и исполнению решений по делам об административных правонарушениях.

Суть производства по делам об административных правонарушениях определяют его задачи, которые конкретизируются применительно к каждому делу и направлены на реализацию в целом охранительной, предупредительной и воспитательной функций законодательства об административных правонарушениях.

К основным задачам производства по делу об административном правонарушении относятся: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение его в соответствии с законодательством; обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов, укрепление законности.

Производство по делам об административных правонарушениях характеризуется множественностью субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, роль которых на различных стадиях данного производства неодинакова: одни органы и их должностные лица вправе осуществлять юрисдикционные процессуальные действия лишь на стадии возбуждения производства по делу, в частности составлять протокол об административном правонарушении, проводить административное расследование, направлять

материалы дела для рассмотрения, но отнюдь не рассматривать их по существу; другие рассматривают и принимают постановления; третьи выполняют функции только кассационной и надзорной инстанций.

Принятие решения при производстве по делу об административном правонарушении, как правило, осуществляется единолично судьями, должностными лицами. Вместе с тем в ряде случаев производство по делу ведется коллегиальным органом и решение принимается большинством голосов. Отсутствие необходимого кворума препятствует признанию данного решения правомерным. Речь идет, например, о заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних, административных комиссий. В зависимости от коллегиального или единоличного рассмотрения дела выделяются производство коллегиальное и единоличное.

Одной из особенностей производства по делу об административном правонарушении является процессуальное оформление всех действий и решений, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях. В зависимости от основного назначения процессуальные документы подразделяются на две группы: документы, призванные удостоверить ход и результаты процессуальных действий органов (их должностных лиц), осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, и документы, фиксирующие событие. К первой группе относятся протоколы о возбуждении и рассмотрении дела об административном правонарушении; о мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Вторую группу составляют постановления и определения, выносимые по результатам рассмотрения.

Производство по делам об административных правонарушениях характеризуется стадийностью (возбуждение дела, рассмотрение и принятие решения, обжалование, исполнение принятого решения). В зависимости от объема и сложности процессуальных действий на каждой стадии производства по делу об административном правонарушении выделяются обычное и упрощенное (усеченное) производства. При обычном производстве процессуальные действия выполняются с обязательным соблюдением всех его стадий. При упрощенном производстве

привлечение к административной ответственности осуществляется одновременно в рамках сокращенного варианта юрисдикционной деятельности. Должностное лицо, обнаружившее нарушение, самостоятельно принимает решение о назначении административного наказания и исполняет решение немедленно или разъясняет порядок исполнения назначенного наказания. Как правило, при упрощенном производстве протокол не составляется. В этом случае выдается постановление — квитанция установленного образца, в которой указываются дата ее выдачи, должность, фамилия, инициалы должностного лица, назначившего административное наказание, сведения о лице, привлеченном к административной ответственности, статья, предусматривающая административную ответственность за данное правонарушение, время и место совершения административного правонарушения, сумма взыскиваемого административного штрафа. Упрощенное производство допускается только тогда, когда лицо, привлекаемое к ответственности, не оспаривает налагаемое на него наказание.

Обязательным условием при производстве по делам об административных правонарушениях является соблюдение установленных законодательством процессуальных сроков. Под процессуальным сроком понимается определенный промежуток времени, когда должны совершаться те или иные процессуальные действия и решения. Выделяются сроки применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставления и административного задержания, временного запрета деятельности); сроки на стадиях производства по делу об административных правонарушениях: составления протокола и его направления для рассмотрения; административного расследования; рассмотрения дела; обжалования постановления по делу, рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении; исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях; обращения к исполнению, отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания; давностные сроки исполнения постановления о назначении административного наказания.

Порядок производства по делам об административных правонарушениях предусматривает одно из существенных правил: производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при наличии определенных обстоятельств. В числе таких обстоятельств в КоАП РФ указываются: отсутствие события и состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, необходимого для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие); действие лица в состоянии крайней необходимости; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмена закона, устанавливающего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. При наличии хотя бы одного из перечисленных обстоятельств орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу.

При производстве по делу об административном правонарушении установлена возможность компенсации понесенных расходов. Указанные издержки состоят: 1) из сумм, выплачиваемых свидетелям, понятым, специалистам, экспертам, переводчикам; 2) сумм, израсходованных на хранение, перевозку (пересылку) и исследование вещественных доказательств. Решение об издержках по делу об административном правонарушении определяется на основании приобщенных к делу

документов, подтверждающих наличие и размеры отнесенных к издержкам затрат. Решение об издержках отражается в постановлении о назначении административного наказания или в постановлении о прекращении производства по делу.

Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, — на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, относятся на счет указанного юридического лица, за исключением сумм, выплаченных переводчику. Суммы, выплаченные переводчику в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, — на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на началах законности, компетентности, экономичности; доступности, состязательности, использования национального языка, ответственности должностных лиц, ведущих производство.

Законность в производстве по делу об административном правонарушении выражается в том, что производство ведется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу; применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. Законность в производстве по делам об административных правонарушениях предполагает соблюдение требований закона формального характера: сроков назначения, формы и реквизитов протокола и постановления по

делу об административном правонарушении; порядка и сроков исполнения постановлений и др.

Производство по делу об административном правонарушении на началах состязательности (ст. 123 Конституции РФ) означает, что в деле участвуют лица, отстаивающие свою правоту путем представления доказательств, высказывания своих мнений и соображений, в результате чего создаются благоприятные условия для выяснения всех имеющих существенное значение для дела обстоятельств и вынесения обоснованного решения.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации. Наряду с русским языком производство может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке или на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются открыто, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения.

Соблюдение требований законности в производстве по делам об административных правонарушениях обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

### **Участники производства по делам об административных правонарушениях**

Участники производства по делам об административных правонарушениях наделяются совокупностью процессуальных прав и обязанностей. КоАП РФ относит к ним лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевших, законных представителей физических и юридических лиц, свидетелей, экспертов, адвокатов, специалистов, переводчиков, прокурора и др. Статус лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, возникает с момента их вступления в процесс или привлечения к участию в производстве. Участникам производства по делам об административных правонарушениях посвящена специальная глава КоАП РФ, гарантирующая общие для всех процессуальные права. К таким правам, например, относятся: право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы, заявлять ходатайства, делать заявления, давать объяснения, представлять свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, возражать против доводов других лиц, участвующих в производстве, обжаловать решения, а также пользоваться юридической помощью защитника, бесплатной помощью переводчика.

Остановимся подробнее на характеристике лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях.

#### **Лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении**

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу. Дело может быть рассмотрено в его отсутствие лишь в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6

КоАП РФ, либо если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу. Например, оно обязательно при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, обязательные работы или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства. Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, могущих отрицательно повлиять на несовершеннолетнего.

Потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля.

Законные представители физического лица защищают права и законные интересы физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевших, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права.

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или их полномочия удостоверяются документами, предусмотренными законом. Законные представители физического

лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

### **Законные представители юридического лица**

Защиту прав и законных интересов юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители — его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

**Защитник и представитель.** Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему — представитель. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо, например Уполномоченный при Президенте РФ по защите

прав предпринимателей. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Адвокат, участвующий в рассмотрении дела об административном правонарушении, правомочен запрашивать справки, характеристики и иные документы, необходимые в связи с оказанием юридической помощи, из государственных и общественных организаций, которые обязаны в установленном порядке выдавать эти документы или их копии. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела.

**Свидетель.** В качестве свидетеля по делу об административном правонарушении вызывается лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Свидетель вправе: не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек, внуков); давать показания на родном языке или языке, которым владеет; пользоваться бесплатной помощью переводчика; делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол. При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля. За отказ или уклонение от исполнения обязанностей свидетель несет административную ответственность.

**Понятой.** В качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно в случаях применения мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 27 КоАП РФ. Об участии понятых в производстве по делам об административном правонарушении делается запись в протоколе. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол. В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

**Специалист.** В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист не только несет обязанности, но и имеет процессуальные права. Ему предоставлено право: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям.

**Эксперт.** В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи

экспертного заключения. Эксперт обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Он имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно.

При реализации экспертом своих обязанностей он вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

**Переводчик.** В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении влекут привлечение к административной ответственности и наложение административного штрафа.

За отказ или уклонение от исполнения процессуальных обязанностей в производстве по делу об административном правонарушении свидетель, специалист, эксперт, переводчик несут административную ответственность.

КоАП РФ предусмотрены условия, при которых в производстве по делу об административном правонарушении исключается возможность участия лиц, привлекаемых в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта и переводчика. В частности, к участию в производстве по делу об административном правонарушении не допускаются:

в качестве защитника и представителя лица, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу; в качестве специалиста, эксперта и переводчика лица, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела.

При наличии обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, указанное лицо подлежит отводу. Заявление о самоотводе или об отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Рассмотрев заявление о самоотводе или об отводе, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. Потерпевшему, его законным представителям, свидетелю,

специалисту, эксперту, переводчику и понятому возмещаются в установленном Правительством РФ порядке расходы, понесенные ими в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Труд специалиста, эксперта, переводчика оплачивается в порядке, установленном Правительством РФ.

К участникам производства по делу об административном правонарушении относится прокурор. Прокурор в пределах своих полномочий вправе: возбуждать производство об административных правонарушениях; участвовать в рассмотрении дела; заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по его инициативе.

### **Доказывание и доказательства**

Задачами производства по делу об административном правонарушении являются полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Для того чтобы эти задачи были достигнуты, необходимо предварительное условие: должно быть установлено, что произошло в действительности, кто и при каких обстоятельствах совершил административное правонарушение. Сам процесс познания существенных обстоятельств дела приобретает характер деятельности по собиранию, проверке и оценке доказательств. В производстве по делу об административном правонарушении с одной стороны выступает правонарушитель, а с другой — государство в лице субъектов,

осуществляющих юрисдикционные полномочия. Каждая из сторон имеет права и обязанности по доказыванию.

Право доказывания есть возможность представления доказательств, участия в их исследовании как должностными лицами, так и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Бремя доказывания виновности физического и юридического лица в производстве по делу об административном правонарушении лежит на органе (должностном лице), что прямо вытекает из смысла и содержания презумпции невиновности: лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность (ч. 3 ст. 1.5 «Презумпция невиновности» КоАП РФ).

Вместе с тем положения этой статьи не распространяются на административные правонарушения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами видеозаписи, фото- и киносъемки.

Предмет доказывания по делу об административном правонарушении — это совокупность фактических обстоятельств дела, установление которых необходимо для его правильного разрешения. По делу об административном правонарушении выяснению подлежат: 1) наличие события административного правонарушения; 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность; 3) виновность лица в совершении административного правонарушения; 4) обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность; 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением; 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Под событием административного правонарушения понимаются предусмотренное КоАП РФ деяние (действие или бездействие) и наступившие последствия (для

материальных составов), а также причинная связь между ними. Поэтому событие следует отличать от юридического состава административного правонарушения.

Кроме факта события административного правонарушения необходимо установить время, способ, место, имеющие значение для дела. Так, установление времени совершения административного правонарушения имеет значение для характеристики возраста правонарушителя, определения действия закона во времени и пространстве, определения подведомственности и подсудности дела об административном правонарушении. Время и место совершения административного правонарушения могут быть обязательными признаками, если они прямо указаны в законе. Способ совершения административного правонарушения, т.е. содержание и последовательность действий для достижения противоправного результата, также является обязательным признаком многих составов. Если способ не влияет на квалификацию административного правонарушения, он может иметь ориентирующее значение при выборе административного наказания. К другим обстоятельствам совершения административного правонарушения относятся степень общественной опасности, а также обстоятельства, характерные для отдельных составов, например крайняя необходимость.

В ходе производства по делу об административном правонарушении подлежит выяснению лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность; доказывається виновность лица в совершении административного правонарушения. Закон подразумевает выяснение таких вопросов, как фамилия, имя, отчество, место, год рождения, принадлежность к гражданству; социальное положение в обществе (образование, род занятий, отношение к военной службе и др.); состояние здоровья, образ жизни. Если будет установлено, кто совершил общественно опасное деяние, то далее решается вопрос о наличии и характере вины этого лица, цели и мотивах его противоправного поведения. Отсутствие вины является обстоятельством, исключающим производство по делу, что влечет за собой прекращение дела об административном правонарушении.

Кодекс обязывает по каждому делу установить обстоятельства как смягчающие, так и отягчающие административную ответственность. Все они должны быть доказаны независимо от того, ходатайствует ли кто-либо об их выяснении.

Доказывание характера и размера причиненного административным правонарушением ущерба необходимо во многих случаях для правильной квалификации деяния, обеспечения интересов потерпевших. Характер ущерба может быть различным (имущественный, моральный, физический).

Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, подлежат доказыванию только тогда, когда в этом возникает необходимость. Так, если во время разбирательства не будет установлено событие административного правонарушения, то дело об административном правонарушении должно быть прекращено (ст. 28.9 КоАП РФ).

Перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию и имеющих значение для правильного разрешения дела, не является исчерпывающим. Так, подлежат выявлению причины и условия совершения административного правонарушения. Этот элемент не является обязательным, поскольку не влияет на судьбу лица, привлекаемого к ответственности, но необходим для профилактики правонарушений. Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доказательства могут быть получены лишь предусмотренным законом способом, чаще всего в результате контрольно-надзорных мероприятий, например проверок, осмотров помещения, изъятия вещей. При этом должны быть соблюдены все процессуальные требования получения доказательств и правильного оформления. Так, изъятие вещей, явившихся орудием совершения или предметами административного правонарушения, документов, имеющих значение доказательств

по делу об административном правонарушении, обнаруженных при производстве осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там товаров, транспортных средств и иного имущества, осуществляется должностными лицами в присутствии двух понятых. Получение доказательства должно осуществляться только правомочным должностным лицом. Например, должностное лицо, подлежащее отводу, не вправе проводить никаких процессуальных действий по делу (ст. 29.3 КоАП РФ).

Каждое доказательство должно обладать свойствами допустимости и относимости. Допустимость доказательства — это пригодность для использования при установлении обстоятельств, имеющих значение для дела, соответствие требованиям закона относительно источников, порядка обнаружения, закрепления и исследования доказательств. Основопологающим элементом допустимости выступает законность источника. Перечень источников фактических данных сформулирован в ст. 28.1 КоАП РФ. Не могут быть доказательствами фактические данные, полученные из анонимных сообщений. В качестве свидетеля не может выступать должностное лицо, которому стали известны какие-либо сведения при выполнении должностных полномочий (например, должностное лицо, которое обнаружило административное правонарушение и составило протокол, — в данном случае доказательством будет выступать протокол этого должностного лица).

Доказательство будет относимым, если в нем содержатся сведения о любых фактах, имеющих какое-либо значение для дела. Определение относимости доказательств происходит в процессе доказывания. Множественность доказательств позволяет их группировать по различным основаниям:

по источнику доказательства могут быть: а) личные (объяснения правонарушителя, показания свидетеля); б) предметные (вещественные доказательства, письменные документы). Между этими доказательствами имеются весьма существенные различия. Информация, содержащаяся в личных доказательствах, предварительно воспринята сознанием человека и переработана им. Поэтому личные доказательства

всегда имеют субъективный характер. Предметные доказательства объективны и не зависят от индивидуальных особенностей;

в зависимости от способа формирования доказательства могут быть: а) первоначальные, полученные из первоисточника (например, показания свидетеля, который был очевидцем дорожно-транспортного нарушения); б) производные, которые получены на основе первоначальных сведений через какие-либо промежуточные звенья («из вторых рук»), а также, например, копии документов;

по характеру связи между доказательствами и фактом, подлежащим установлению, доказательства могут быть: а) прямые, которые однозначно подтверждают или опровергают существование любого из обстоятельств, подлежащих доказыванию (зафиксированное надлежащим техническим средством грубое превышение скорости водителем). Прямое доказательство никаких альтернатив не допускает, оно однозначно в толковании, и все вопросы сводятся только к оценке его достоверности. Достоверным является доказательство, истинность которого не вызывает сомнений; б) косвенные, устанавливающие промежуточные факты, а через связь этих фактов может быть выяснено обстоятельство, имеющее непосредственное отношение к предмету доказывания. Оно может варьироваться в очень широких пределах. Наиболее значимыми являются те, которые устанавливают факт возможности какого-либо события, явления или какой-то способности конкретного лица (нарушенная координация движения при употреблении алкогольных напитков).

Остановимся подробнее на характеристике видов доказательств.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме.

Объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, обладают особенностями, обусловленными его процессуальным положением, обеспечением его права на защиту. Оно более чем кто-либо лично заинтересовано в исходе дела об административном правонарушении. В показаниях лица, в отношении которого

ведется производство по делу об административном правонарушении, могут содержаться ошибки, обусловленные особенностями восприятия и изложения дела. Заведомая заинтересованность лица в исходе дела, а также возможность ошибочных показаний обязывают к особо тщательной проверке и оценке этого вида доказательств. Общее заявление о своей невинности само по себе не является оправдательным доказательством. Но в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, сформулирован принцип презумпции невинности: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невинным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. С этим связана обязанность органов (должностных лиц), судьи тщательно проверить все доводы. Особенности объяснений лица, привлекаемого к ответственности, не дают оснований рассматривать их заранее как какой-то особо надежный или, наоборот, сомнительный источник доказательств.

Показания потерпевшего представляют собой сообщение гражданином, которому административным правонарушением причинен вред, известных ему сведений об обстоятельствах, подлежащих установлению по делу, по которому он признан потерпевшим, сделанное им в установленном законом порядке. Потерпевший, как правило, является лицом, заинтересованным в исходе дела, что во многом влияет на его показания. На объективности объяснений потерпевшего может сказаться обида и другие субъективные факторы. Поэтому в показаниях потерпевшего, как и в показаниях лица, в отношении которого ведется производство по делу, могут содержаться ошибки, обусловленные характером человека, особенностями восприятия, запоминания и воспроизведения имеющих значение для дела обстоятельств. В то же время этот вид доказательств во многих случаях содержит ценную информацию, способствующую установлению фактических обстоятельств дела.

Объяснения свидетеля — это сообщение лицом известных ему сведений об обстоятельствах, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении, сделанное во время опроса в качестве свидетеля в установленном законом порядке. Показания свидетелей являются наиболее распространенным видом доказательств. Круг свидетелей по делам об административных правонарушениях широкий. Однако не могут допрашиваться в качестве свидетеля:

а) адвокат лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, — об обстоятельствах дела, ставших ему известными в связи с выполнением обязанностей защитника и представителя (ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»);

б) священнослужитель — о сведениях, полученных им на исповеди (ст. 7 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»); в) супруг и близкие родственники лица, привлекаемого к административной ответственности, если они не изъявили желания давать объяснения. Свидетель может давать объяснения только по тем фактам, о которых он был лично осведомлен. Однако это не исключает обязанности правдиво изложить сведения, ставшие ему известными от других лиц, которых он может указать. Предположения, догадки по поводу тех или иных обстоятельств дела, возможного развития событий и т.п. доказательствами не являются. Возможность ошибок в показаниях свидетелей, как и возможность дачи ими ложных показаний, должна учитываться, и показания свидетелей следует подвергать тщательной проверке.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей отражаются в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протоколе рассмотрения дела об административном правонарушении коллегиальным органом, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

Экспертиза, взятие проб и образцов, показания специальных средств является распространенным источником доказательств в производстве по делу об административном правонарушении. В зависимости от того, какой орган назначает проведение экспертизы и с какой целью она проводится, следует выделять судебную и несудебную (ведомственную) экспертизу. Судебная экспертиза в административном судопроизводстве назначается только судьей и проводится в установленном законом порядке. Органы ведомственной (несудебной) экспертизы находятся при соответствующих органах исполнительной власти. Ведомственная экспертиза назначается для разрешения специальных вопросов, предусмотренных положением о конкретном виде экспертизы, и проводится в пределах и в порядке, закрепленном положением. Например, к числу ведомственных экспертиз относятся аудиторские, товарные, строительные, экологические и другие экспертизы.

Экспертиза назначается тогда, когда возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, и представляет собой процессуальное действие, состоящее из проведения исследования и дачи заключения в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию. Закон не определяет понятие «специальное познание». К специальным познаниям следует относить те, которыми обладают лица, имеющие достаточно узкую специальную подготовку или специализированный опыт в определенной отрасли науки, техники, производства. Определение о назначении экспертизы должно быть мотивированным. В определении должны быть поставлены вопросы перед экспертом и дан перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта. Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении его об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. До направления определения для исполнения судьей, органом, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с определением лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, разъяснить им права, в том числе заявлять отвод эксперту, просить о

привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта.

Заключение эксперта представляет собой письменный документ, отражающий ход и результаты исследований. В нем указывается, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, даются обоснованные ответы на поставленные вопросы, делаются выводы. Вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта. Однако, если эксперт при производстве экспертизы установит имеющие значение для дела обстоятельства, по поводу которых ему не были поставлены вопросы, он вправе включить выводы об обстоятельствах в свое заключение.

Заключение эксперта, как и любое иное доказательство, может проверяться и оцениваться путем сопоставления его с другими доказательствами. Немотивированность заключения служит основанием его отклонения. В случае необоснованности заключения эксперта или сомнений в его правильности повторная экспертиза может быть поручена другому эксперту или другой комиссии экспертов. Нарушение процессуального порядка производства экспертизы лишает заключение эксперта юридической силы. Экспертиза в большинстве случаев поручается одному лицу, но возможно проведение комиссионной и комплексной экспертизы.

Комиссионная экспертиза назначается при сложности вопросов, исследуемых экспертами, часто при сомнительности уже полученного экспертного заключения. При производстве комиссионной экспертизы экспертами одной специальности каждый из них проводит исследования в полном объеме, и они совместно анализируют полученные результаты.

Комплексная экспертиза представляет собой проведение экспертного исследования несколькими экспертами различной специальности для выяснения смежных (пограничных) для разных отраслей знаний вопросов, которые не могут быть разрешены экспертами одной специальности.

Должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных

предметов, необходимые для проведения экспертизы. Взятие проб и образцов проводится тогда, когда необходимо экспертным путем установить свойства предметов, явившихся орудием или предметом совершения административного правонарушения. В случае необходимости при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. По общему правилу процессуальная форма взятия проб и образцов предусматривает составление протокола. Требования к его составлению определяются в ст. 27.10 КоАП РФ.

В качестве источника доказательства в действующем КоАП РФ указываются показания специальных технических средств. Под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы. Показания специальных приборов имеют юридическую силу тогда, когда они утверждены в установленном порядке в качестве средств измерения. Обязательными требованиями, предъявляемыми к средствам измерения, выступают: а) наличие соответствующего сертификата; б) проведение метрологической поверки.

Показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении, который составляется уполномоченным на это должностным лицом.

Вещественные доказательства, документы - сущность вещественного доказательства в отличие от личных доказательств состоит в непосредственном материальном отображении, запечатлении следов административного правонарушения.

Вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении являются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе сохранившие на себе его следы.

Действующее законодательство об административных правонарушениях закрепляет процессуальные аспекты вещественных доказательств. В частности, установлено, что вещественные доказательства должны быть описаны в протоколе об административном правонарушении, протоколах осмотра, в случае необходимости сфотографированы и приобщены к делу особым постановлением, выносимым

лицами, производящими административное расследование, или определением судьи (ст. 26.6 КоАП РФ).

Как видно, процессуальная форма вещественных доказательств включает в себя три момента: 1) должен быть процессуально оформлен факт обнаружения или получения предмета уполномоченным должностным лицом; 2) вещественное доказательство должно быть осмотрено и подробно описано и, если есть необходимость, сфотографировано. Осмотр вещественного доказательства чаще всего производится при осуществлении изъятия орудия и предмета совершения административного правонарушения; 3) необходима точная процессуальная фиксация приобщения предмета к делу в качестве вещественного доказательства (она тем более нужна в связи с тем, что такие предметы нередко представляют определенную ценность).

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела. Вещественные доказательства могут быть возвращены их владельцам еще до разрешения дела, если это возможно без ущерба для производства по делу. Вещественные доказательства, подвергающиеся быстрой порче, если они не могут быть возвращены владельцу, сдаются в соответствующие учреждения для использования по назначению.

Документы признаются доказательствами, если изложенные или удостоверенные в них сведения имеют значение для производства по делу об административном правонарушении. Они могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам могут быть отнесены материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации. Иными словами, понятие документа как разновидности доказательств определяют две группы вещественных доказательств.

К первой группе относятся документы, сведения в которых изложены или удостоверены организациями, их объединениями, должностными лицами и

гражданами. Сущность излагающих (фиксирующих) документов заключается в том, что в них сообщаются сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела (характеристики, протоколы собраний, письма, заявления, объяснения граждан). К числу удостоверяющих документов относятся такие, которые официально подтверждают те или иные обстоятельства, имеющие значение для дела. Например, удостоверяющими являются документы, по которым устанавливается личность, подтверждается наличие прав и обязанностей: паспорт, лицензия, свидетельство о праве собственности, договоры. При необходимости по поводу содержания документа могут быть сделаны запросы выдавшим его органам. Официальные документы должны содержать необходимые реквизиты (печать, подписи и т.д.). В отношении бухгалтерских документов разработаны специальные способы их проверки (например, камеральная и выездная налоговая проверка). Если возникают сомнения в подлинности документов, они подлежат тщательной проверке и исследованию. В этих целях может быть проведена экспертиза.

Ко второй группе доказательств следует относить протоколы, которыми удостоверяются обстоятельства и факты, установленные при осмотре помещений, административного задержания, при взятии проб и образцов и т.д., а также протокол об административном правонарушении. Данная группа доказательств характеризуется особым способом их получения: они могут быть получены только путем совершения процессуальных действий. Сведения, содержащиеся в протоколе, должны быть закреплены в порядке, предусмотренном КоАП РФ, должностным лицом, уполномоченным на совершение процессуального действия. В частности, основные атрибуты формы протокола об административном задержании определены в ст. 27.4 КоАП РФ; протокола об административном правонарушении — в ст. 28.2 КоАП РФ.

Протоколы, которыми удостоверяются обстоятельства и факты, установленные в ходе процессуальных действий, являются самостоятельным видом доказательств. Эти доказательства содержат данные, непосредственно воспринятые уполномоченным на то должностным лицом, обнаруженные и наблюдавшиеся им

самим. Если в протоколе фиксируются сведения, полученные от других лиц (объяснения потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого составлен протокол), то они относятся к соответствующему виду доказательств (объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей).

Наиболее распространенными являются письменные документы (печатные или рукописные). Однако в связи с научно-техническим прогрессом и созданием новых средств фиксации информации все большее распространение получает неписьменная документация: фото-, киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационные базы и банки данных, иные носители информации.

Любой документ может стать вещественным доказательством. Это бывает тогда, когда он приобретает какой-либо из признаков вещественного доказательства, предусмотренных ст. 26.6 КоАП РФ. На практике часто бывает трудно разграничить документ и вещественное доказательство. Их различие состоит в том, что доказательственное значение документа определяется его содержанием, а доказательственное значение вещественного доказательства — его физическими признаками. Например, лицензия на осуществление конкретного вида деятельности является официальным документом. Однако в случае ее подделки — это вещественное доказательство.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности документов до разрешения дела по существу, а также принять решение об их судьбе по окончании рассмотрения дела.

Собирание доказательств представляет собой довольно сложный процесс. Оно осуществляется путем совершения определенных процессуальных действий. Предусматриваются различные способы собирания доказательств, а именно: а) направление запросов; б) поручение совершить отдельные действия; в) истребование сведений.

Согласно ст. 26.9 КоАП РФ поручения и запросы оформляются в свободной форме. Однако как в запросе, так и в поручении, очевидно, должны содержаться основные обстоятельства дела и иные сведения, необходимые для выполнения процессуальных действий, а также должно быть указано, какое именно процессуальное действие следует выполнить (опрос, изъятие, взятие проб или образцов, привод лица, привлекаемого к административной ответственности, для дачи объяснений). В зависимости от сложности дела об административном правонарушении к запросу или поручению могут быть приложены копии или подлинники протоколов опросов, осмотров и других процессуальных документов, необходимых для их надлежащего выполнения.

Направление запросов и поручений о совершении отдельных действий является правом должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. КоАП РФ устанавливает весьма жесткие сроки для исполнения поручений и запросов — не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса. Несоблюдение установленных сроков выполнения поручений и запросов либо формальный подход к их исполнению могут повлечь нарушение сроков рассмотрения дела об административном правонарушении, что, в свою очередь, может стать основанием для отмены постановления.

Следует различать поручения и запросы по делу об административном правонарушении и истребование сведений. Истребование сведений в качестве способа собирания и проверки доказательств как процессуальное действие является правом судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; осуществляется только на основании определения об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела.

В определении должны быть указаны лицо, которому оно адресуется, номер дела об административном правонарушении, какие конкретные документы истребуются либо относительно каких обстоятельств дела должны быть представлены документы. Документы должны представляться в подлиннике. Определение направляется по

почте либо вручается непосредственно лицу, которому оно адресовано. Истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме судью, орган, должностное лицо, вынесших определение. Данное правило является дополнительной гарантией того, чтобы собирание доказательств и их проверка не были разорваны во времени. Лишь при строгом соблюдении требований, предусмотренных КоАП РФ, возможно исследовать всесторонне, полно и объективно все обстоятельства дела и избежать ошибок, ведущих к принятию незаконного решения.

В порядке, предусмотренном гл. 29 КоАП РФ, должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, при необходимости производства процессуальных действий на территории иностранного государства может быть направлен запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации или на началах взаимности. Не исключается и вызов свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами территории России.

Проверка каждого отдельного доказательства производится путем сопоставления его с другими доказательствами, обнаружения противоречий между ними, выяснения их причин.

Процесс доказывания завершается в конечном счете оценкой доказательств, на основании которой происходит разрешение дела. Оценка доказательств как мыслительная деятельность протекает по своим логическим и психологическим законам. Вместе с тем существует основное правило и одновременно принцип административного процесса: судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению,

основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу. При этом не только сила доказательств, но и их достоверность и достаточность также определяются путем свободной оценки, без каких-либо заранее установленных правил. Никто не может повлиять на оценочную деятельность субъектов.

Доказательства, полученные на территории иностранного государства его должностными лицами в ходе исполнения ими запроса о правовой помощи по делам об административных правонарушениях или направленные в Российскую Федерацию в приложении к поручению об осуществлении административного преследования в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на началах взаимности, заверенные и переданные в установленном порядке, пользуются такой же юридической силой, как если бы они были получены на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями КоАП РФ.

Оценка доказательств по внутреннему убеждению, предусматривает соблюдение следующих требований: внутреннее убеждение субъекта должно быть обоснованным; при оценке доказательств субъект должен руководствоваться законом, а также своим правосознанием.

Обоснованность внутреннего убеждения заключается в том, что доказательства должны базироваться на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела. Это означает, что внутреннее убеждение, будучи категорией субъективной, имеет объективный характер. Требование обоснованности обязывает лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, в постановлении по делу мотивировать свой вывод ссылками на объективно существующие материалы дела, а не на свое субъективное видение.

Несмотря на то что в действующем КоАП РФ не акцентируется внимание на роли правосознания для правильного понимания целей и задач производства по делу об административном правонарушении, подобного рода категория должна

предполагаться в качестве дополнительного, нравственного ориентира при толковании норм закона и его применении.

### **Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляют собой способы воздействия принудительного характера, применяемые в целях пресечения административного правонарушения; установления личности нарушителя; составления протокола об административном правонарушении, когда невозможно его составление на месте совершения; обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления.

Перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях предусмотрен ст. 27.1 КоАП РФ.

Доставление лица к месту составления протокола об административном правонарушении в качестве меры обеспечения производства представляет собой препровождение физического лица в служебное помещение в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, если составление протокола является обязательным (ст. 27.2 КоАП РФ).

### **Административное задержание**

Сущность административного задержания заключается в кратковременном ограничении свободы физического лица. Поэтому оно применяется в исключительных случаях. Исключительный характер применения данной процессуальной меры определяется с учетом характера административного правонарушения, условий, места, времени, способа его совершения, а также с учетом личности правонарушителя, обстоятельств, отягчающих административную

ответственность. Как правило, основанием административного задержания лиц, совершивших административное правонарушение, является противодействие законным требованиям должностных лиц. Например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, может быть подвергнуто административному задержанию до рассмотрения дела об административном правонарушении по существу.

Привод как мера процессуального обеспечения применяется в отношении физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, законного представителя юридического лица, а также свидетеля в целях выполнения ими процессуальных действий, которые нельзя выполнить заочно. Привод производится органом внутренних дел (полицией) на основании определения судьи, органа (должностного лица), рассматривающего дело об административном правонарушении, в порядке, установленном Министерством внутренних дел РФ.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ) есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляемое в необходимых случаях с целью обнаружения орудий совершения либо непосредственных предметов административного правонарушения.

В отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя применяется такая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ).

Суть изъятия вещей и документов, ареста товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.10, 27.14 КоАП РФ) заключается в запрете распоряжаться и пользоваться ими. Указанные меры могут применяться как к физическим, так и к

юридическим лицам, если вещи или документы явились орудиями совершения или предметами административного правонарушения, имеют значение доказательств, обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортных средств, принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, у водителя, судоводителя, пилота изымается водительское удостоверение и выдается временное разрешение на право управления на срок до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, но не более чем на два месяца. В случае если дело об административном правонарушении не рассмотрено в течение двух месяцев, срок действия временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, продлевается судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело об административном правонарушении, на срок не более одного месяца при каждом обращении. При подаче жалобы на постановление по делу об административном правонарушении срок действия временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида продлевается судьей, должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу до вынесения решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов.

Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным

лицом, наложившим арест. В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежит ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Оценку стоимости изъятых вещей и других ценностей (ст. 27.11 КоАП РФ) следует рассматривать как часть действий, связанных с изъятием вещей и документов. Изъятые вещи подлежат оценке в случае, если: 1) нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено назначение административного наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей; 2) изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение; 3) изъятые из оборота этиловый спирт, алкогольная продукция подлежат направлению на переработку или уничтожению.

В настоящее время действующим КоАП РФ не исключается применение такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как арест доставленного в российский порт судна, явившегося орудием совершения административного правонарушения (ст. 27.14 КоАП РФ). Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных и арестованных судов устанавливается Правительством РФ. Судно, явившееся орудием совершения административного правонарушения, подлежит незамедлительному освобождению после внесения залога.

Залог за арестованное судно (российское или иностранное) в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях состоит во внесении физическим или юридическим лицом, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага судна денежных средств в суд, избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Размер залога за арестованное судно определяется с учетом административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи

Особенной части КоАП РФ или с учетом определяемых на основании заключения эксперта стоимости судна и других орудий совершения административного правонарушения (ст. 27.18 КоАП РФ).

Отстранение от управления транспортным средством, медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения производится в отношении лиц, управляющих транспортными средствами (водителей/судоводителей).

Поводами отстранения лица от управления транспортным средством являются: во-первых, достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения; во-вторых, совершение указанным лицом следующих административных правонарушений:

управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортного средства, за исключением случая, предусмотренного ч. 2 ст. 12.37 КоАП РФ, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца (ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ);

управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) (ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ);

управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством (ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ);

управление транспортным средством с заведомо неисправной тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе автопоезда) (ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ).

Лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от прохождения освидетельствования либо несогласии указанного лица с его результатами, а равно при наличии достаточных

оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Водители — участники дорожно-транспортного происшествия, в результате которого имеются пострадавшие и причинен значительный материальный ущерб, подлежат обязательному направлению на освидетельствование в медицинское учреждение.

По смыслу ст. 27.13 КоАП РФ отстранение от управления транспортным средством за совершение нарушений в области дорожного движения и дорожной безопасности может сопровождаться задержанием транспортного средства, запрещением его эксплуатации и использования.

Суть задержания транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку.

В случае если создаются препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, а подлежащее задержанию транспортное средство по его техническим характеристикам не может быть помещено на специализированную стоянку, оно может быть перемещено в близлежащее место, где не будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, с последующей блокировкой.

При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренных ст. 8.23, 9.3, ч. 2 ст. 12.1, ст. 12.4, ч. 2—6 ст. 12.5, ч. 2 ст. 12.37 КоАП РФ, запрещается эксплуатация транспортного средства, при этом государственные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства.

Суть временного запрета деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении деятельности

филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

### **Правовые гарантии применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

Применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется при соблюдении следующих общих принципов и гарантий, предусмотренных Конституцией РФ, КоАП РФ и другими федеральными законами.

Во-первых, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются только в связи с административным правонарушением в том случае, если есть достаточные данные полагать, что без их применения цели производства по делу не будут достигнуты.

Во-вторых, лицо, привлекаемое к административной ответственности, может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в

отношении лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутаты, судьи, прокуроры и иные лица), устанавливаются Конституцией РФ.

В-третьих, в качестве правовой гарантии предусматривается составление протокола о применении соответствующей меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол является процессуальным документом, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена мера обеспечения производства. Иные данные указываются в зависимости от вида применяемой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (см., например, ст. 27.7-27.10, 22.12, 27.16 КоАП РФ).

К протоколу о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении прилагаются также материалы, полученные с использованием фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, а в случае ареста товаров, транспортных средств и иных вещей дополнительно к протоколу прилагается опись арестованных товаров, транспортных средств и иных вещей. К протоколу об отстранении от управления транспортным средством и медицинском освидетельствовании на состояние опьянения прилагается акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Протокол о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, а также лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, владельцем вещей, подвергнутых досмотру, лицом, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя. В случае отказа лиц, в

отношении которых ведется производство по делу, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Копия протокола вручается под расписку лицам, в отношении которых составлен протокол. Протокол об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, о временном запрете деятельности вручается соответственно законному представителю юридического лица или иному его представителю, индивидуальному предпринимателю или его представителю.

В-четвертых, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении осуществляется уполномоченными на то органом или должностным лицом в пределах их компетенции в соответствии со ст. 27.2, 27.3 и 28.3 КоАП РФ.

В-пятых, при применении мер производства по делам об административных правонарушениях не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая отметка в протоколе об административном задержании. По просьбе лица, задержанного за совершение административного правонарушения, о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или лица, их заменяющие.

Лица, подвергнутые административному задержанию, содержатся в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ, либо в специально отведенных для этого помещениях. Указанные помещения должны соответствовать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления. Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых в специализированных учреждениях.

Проведение изъятия товаров, транспортных средств, документов и иных предметов в ночное время не допускается, кроме случаев изъятия при проведении таможенного контроля, производстве таможенного оформления, а также случаев, не терпящих отлагательства. Не допускается производство выемки документов и предметов в ночное время и за нарушения в области налогового законодательства. Не подлежат изъятию товары, транспортные средства, документы и иные предметы, не имеющие отношения к делу об административном правонарушении, за исключением предметов или орудий совершения административного правонарушения, запрещенных к обращению.

Применение мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях осуществляется, как правило, с привлечением понятых. При этом личный досмотр может производиться уполномоченным на то лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Однако личному досмотру должно предшествовать предложение уполномоченных работников лицу, в отношении которого имеются данные о совершении правонарушения, предъявить документы или вещи, являющиеся орудием или предметом правонарушения. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть произведены без понятых. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется также в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. И только в случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

В-шестых, в качестве правовой гарантии следует рассматривать и установленные процессуальные сроки доставления, административного задержания. В частности, доставление должно быть произведено в возможно короткий срок.

Административное задержание по общему правилу не может превышать трех часов с момента доставления. В исключительных случаях, в связи с особой необходимостью, законодательными актами России могут быть установлены иные сроки административного задержания. Так, лица, нарушившие режим Государственной границы РФ, пограничный режим или режим в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также совершившие правонарушение на континентальном шельфе Российской Федерации, для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения могут быть задержаны на срок не более 48 часов.

Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя для составления протокола, а лица, находящегося в состоянии опьянения, — со времени его вытрезвления.

Срок временного запрета деятельности исчисляется 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 задержания транспортного средства исчисляется с момента составления протокола об административном правонарушении. Указанный срок исчисляется в часах с момента помещения транспортного средства на специализированную стоянку.

В-седьмых, необоснованное и незаконное применение мер административного принуждения следует рассматривать как грубое нарушение прав и свобод гражданина. Действующим законодательством предусмотрена возможность обжалования необоснованного и незаконного применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в вышестоящий орган (должностному лицу), прокурору или в суд. Вышестоящий орган (вышестоящее должностное лицо), судья, рассматривающий жалобу, проверяют законность и обоснованность действий, которые были осуществлены уполномоченными

должностными лицами. В случае отмены решения о применении мер процессуального обеспечения лицу, в отношении которого они были применены, должны быть принесены официальные извинения и сняты все другие правоограничения. Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

### **Возбуждение дела об административном правонарушении**

Возбуждение дела об административном правонарушении является самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях, назначение которой обусловлено общими задачами производства по делам об административных правонарушениях. На этой стадии создаются предпосылки для своевременного, всестороннего, полного, объективного выяснения обстоятельств каждого дела и разрешения его в точном соответствии с законом.

Возбуждение дела об административном правонарушении включает в себя процессуальную деятельность по получению информации об административном правонарушении, ее оформлению и регистрации. На стадии возбуждения дела разрешается ряд вопросов: является ли сообщение об административном правонарушении поводом к возбуждению дела; содержатся ли в источнике информации сведения о событии административного правонарушения, нет ли обстоятельств, исключающих производство по делу; уточняется, по какой статье квалифицируется обнаруженное административное правонарушение, возникает ли необходимость административного расследования, подлежат ли материалы дела передаче по подведомственности или подсудности; и др.

Действующим законодательством об административных правонарушениях установлены процессуальные и материальные основания возбуждения дела об административном правонарушении.

Процессуальными основаниями (ст. 28.1 КоАП РФ) выступают все источники, из которых полномочные органы государства или должностные лица получают информацию о совершенном административном правонарушении, обязывающую их принять решение приступить к производству по делу об административном правонарушении. К таким источникам относятся: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; 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; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В системе наиболее характерных источников получения информации об административном правонарушении особое значение отводится информации, полученной при непосредственном обнаружении правонарушения уполномоченными на то должностными лицами. Как правило, ее получение в этом случае связано с контрольно-надзорной деятельностью, по результатам которой уполномоченными должностными лицами составляются акт, протокол, рапорт, отчет, что позволяет получить более объективную и обоснованную информацию, исключая фактические неточности. Примером могут служить камеральные и выездные налоговые проверки, по результатам которых составляется акт налоговой проверки, в котором отражаются все существенные обстоятельства, относящиеся к выявленным правонарушениям, в том числе: сведения о непредставленных в налоговый орган декларациях, правильность и полнота отражения финансово-хозяйственных операций в бухгалтерском учете, источники производственных затрат и т.д.

Обращения (заявления) граждан также являются распространенным на практике поводом к возбуждению дела об административном правонарушении. Заявления граждан могут быть как письменными, так и устными. Не являются поводами к возбуждению дела об административном правонарушении анонимные письма и заявления. Вместе с тем информация, содержащаяся в таком заявлении, может быть проверена. В случае выявления административного правонарушения поводом к возбуждению дела будет не само заявление, а непосредственное обнаружение противоправного деяния должностным лицом. Сообщения, заметки, статьи могут стать поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, если они опубликованы в средствах массовой информации, зарегистрированных в установленном законом порядке. Сообщения коммерческих и некоммерческих организаций должны быть оформлены выпиской из протокола общего собрания в соответствии с уставом.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, при соблюдении двух взаимосвязанных требований, а именно при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных КоАП РФ; достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения.

Материальным основанием производства по делу об административном правонарушении является юридический факт, содержащий в себе все признаки административного правонарушения. В момент возбуждения дела не обязательно иметь исчерпывающие сведения о признаках административного правонарушения. Однако особое внимание должно обращать на признаки, позволяющие отграничить административное правонарушение от преступления, гражданско- правового деликта и дисциплинарного проступка. Решающее значение при этом имеет степень общественной опасности нарушения, которая выражается в отсутствии тяжких последствий, размере реально причиненного ущерба, способе и месте совершения. При разграничении административного правонарушения и преступления нельзя не учитывать, что по ряду составов субъектом административного правонарушения

выступает юридическое лицо. Таким образом, квалификация административного правонарушения является одним из существенных вопросов при возбуждении дела об административном правонарушении.

Необходимым элементом возбуждения дела об административном правонарушении является наличие достаточных данных, на основе которых устанавливаются обстоятельства административного правонарушения. Правильное определение круга обстоятельств, подлежащих установлению в стадии возбуждения дела об административном правонарушении, и пределов их исследования имеет значение для законного и обоснованного решения по делу. Сужение границ исследования в стадии возбуждения дела и административного расследования либо его чрезмерное расширение недопустимы. Совокупность фактических данных, свидетельствующих о признаках административного правонарушения, позволяет судить о достаточности основания к возбуждению дела об административном правонарушении. В каждом конкретном случае вопрос о достаточности данных разрешается уполномоченным должностным лицом по своему внутреннему убеждению с учетом всех первичных материалов.

Для того чтобы признать имеющиеся данные достаточными, может потребоваться административное расследование (ст. 28.7 КоАП РФ). Оно дает возможность получить дополнительные сведения и материалы, требующиеся для правильного разрешения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Так, административное расследование назначается, если обнаружены нарушения антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, о рекламе, о выборах и референдумах, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, о защите прав потребителей, об авторском и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области налогов и сборов, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), охраны

окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Административное расследование осуществляется в тех случаях, когда нельзя сразу сделать вывод о наличии или отсутствии состава правонарушения и оснований для составления протокола об административном правонарушении. По сути своей оно является дополнительной проверкой выявленного в рамках контрольно-надзорной деятельности административного правонарушения. КоАП РФ связывает административное расследование с процессуальными действиями, требующими значительных временных затрат: проведением экспертизы, истребованием необходимых предметов и документов, производством ревизий, документальных проверок, инвентаризацией, контрольными закупками и др.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

По общему правилу административное расследование должно быть закончено не позднее одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Между тем этот срок может быть продлен по ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а в отдельных случаях на срок до шести месяцев.

Дело об административном правонарушении подлежит прекращению на стадии административного расследования при наличии установленных законом оснований и в порядке, определенном КоАП РФ.

## **Протокол (постановление)**

### **по делу об административном правонарушении**

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента: составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (перечень этих мер предусмотрен ст. 27.1 КоАП РФ); составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ); вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ); вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ); оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если протокол не составляется (ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ); вынесения постановления по делу об административном правонарушении исходя из ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, поступивших от правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, граждан, должностное лицо, рассмотрев указанные материалы, сообщения, заявления, выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

На стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении возможно составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения. Протокол составляется при нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшего причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ), либо нарушения Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением

водителя транспортного средства), повлекшего по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ). Протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется немедленно после выявления административного правонарушения. Осмотр места совершения административного правонарушения осуществляется уполномоченным на то должностным лицом в присутствии двух понятых.

Составление протокола об административном правонарушении имеет особую значимость на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении: протоколом фиксируется стадия возбуждения дела об административном правонарушении; в нем отражаются сведения, связанные с фактом противоправного деяния и характеризующие личность нарушителя и др.

По общему правилу протокол о совершении административного нарушения составляется всегда. Исключение составляют случаи, когда дела об административных правонарушениях возбуждаются прокурором (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ) или рассматриваются в рамках упрощенного производства (ст. 28.6 КоАП РФ).

В протоколе об административном правонарушении указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол (постановление); сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются; место, время совершения и событие административного правонарушения; статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая ответственность за данное правонарушение; объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Важное значение имеет указание должности лица, составившего протокол об административном правонарушении.

Сведения о личности нарушителя (фамилия, имя, отчество, год рождения, гражданство, место жительства, место работы) заносятся в протокол на основании документа, удостоверяющего личность. При невозможности составить протокол на

месте совершения нарушения, а также в целях установления личности нарушителя допускаются доставление, административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей, транспортных средств и изъятие вещей и документов в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Реквизиты протокола предусматривают также указание фамилии, адресов как свидетелей, так и потерпевших, если они есть, что имеет важное значение для выяснения всех обстоятельств, подлежащих установлению по конкретному делу об административном правонарушении.

При составлении протокола необходимо подробное описание существа совершенного правонарушения и определение его юридической квалификации в точном соответствии с нормами Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ, которым предусмотрена административная ответственность за совершение противоправного деяния.

В протоколе об административном правонарушении фиксируются объяснения нарушителя, которые учитываются при установлении формы его вины, а также иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Одним из обязательных требований при составлении протокола является разъяснение физическому лицу или законному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, иным участникам производства по делу их процессуальных прав и обязанностей, предусмотренных КоАП РФ (например, право знакомиться с материалами дела; давать в устной или письменной форме объяснения, имеющие отношение к делу; представлять доказательства, заявлять ходатайства, а также право обжаловать любое действие лица, уполномоченного составлять протокол, что существенно влияет на укрепление гарантий прав и свобод граждан, вовлеченных в административный процесс). О разъяснении процессуальных прав и обязанностей делается отметка в протоколе.

В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в

установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола в этом случае направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления протокола. Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим данное правонарушение, а также свидетелями и потерпевшими, если таковые имеются. При этом подпись протокола лицом, привлекаемым к административной ответственности, является его правом, но не обязанностью, что прямо вытекает из его правового статуса как лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении. Лицо, совершившее правонарушение, вправе представить прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания. В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом.

Юридическую силу протокола имеет мотивированное постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ). Право вынесения указанного постановления дано только прокурору и его заместителю. При вынесении мотивированного постановления о возбуждении дела об административном правонарушении прокурор должен выяснить: образует ли действие (бездействие) административное правонарушение; какое конкретно предписание закона нарушено; установлено ли лицо, совершившее административное правонарушение; не истекли срок привлечения к административной ответственности; какой орган или должностное лицо вправе привлечь виновного к административной ответственности. Если производство по делу об административном правонарушении возбуждено постановлением прокурора, протокол об административном правонарушении не составляется.

При проведении административного расследования протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, завершающим административное расследование. В нем излагается сущность дела,

систематизируются доказательства, собранные по делу, формулируются выводы, результаты проведенных процессуальных действий.

Соблюдение процессуальных сроков составления протокола об административном правонарушении является одним из обязательных условий своевременного, оперативного разбирательства дела. В настоящее время сроки составления протокола об административном правонарушении регламентируются КоАП РФ. В зависимости от характера административного правонарушения и условий его совершения установлены несколько вариантов сроков составления протокола об административном правонарушении:

немедленно после выявления совершения административного правонарушения;

в случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, — в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения;

в случае проведения административного расследования — по окончании расследования (здесь возможны также несколько вариантов сроков составления протокола: а) в течение месяца; б) в течение двух месяцев; в) в течение шести месяцев).

На стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении имеет значение соблюдение сроков направления протокола (постановления прокурора) для рассмотрения дела об административном правонарушении. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления).

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления (вынесения).

Протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также протокол о временном запрете деятельности передаются на рассмотрение судье немедленно после их составления и в случае, если применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности.

Немедленное направление означает, что сроки, установленные для производства при назначении административного ареста, административного приостановления деятельности, не могут быть продлены, они являются окончательными. Это обусловлено как характером совершенного административного правонарушения, так и особенностями административного наказания.

Действующим законодательством об административных правонарушениях устанавливаются правовые условия, с которыми связывается возвращение протокола. Условиями для возвращения протоколов и других материалов дела об административном правонарушении в целях устранения недостатков являются: 1) составление протокола об административном правонарушении неправомочным лицом; 2) неправильное составление протокола и оформление других материалов дела об административном правонарушении; 3) неполнота представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении. Недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их получения от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судье, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (ст. 28.8 КоАП РФ).

Под неправомочным лицом в значении данной статьи следует понимать должностное лицо, не наделенное полномочиями по составлению и оформлению протокола. Как правило, эти полномочия определяются должностной инструкцией в рамках задач и

функций, возложенных на контрольно-надзорный орган, его структурные подразделения и территориальные органы.

**Должностные лица, уполномоченные составлять  
протоколы об административных правонарушениях**

По общему правилу протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ (руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители; руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции; уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ).

Наделение должностных лиц правами по составлению протокола об административном правонарушении прямо вытекает из контрольно-надзорных функций органов (должностных лиц) и их полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Должностное лицо действует в пределах своих служебных обязанностей и составляет протокол за нарушение тех правил, соблюдение которых оно контролирует.

Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти, а в субъектах РФ — органами исполнительной власти субъектов РФ. Например, Перечень должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, уполномоченных составлять протоколы

об административных правонарушениях, утвержден приказом Минюста России от 6 апреля 2005 г. № 33.

Законодатель предоставил право составлять протокол должностным лицам организаций, не входящих в систему органов исполнительной власти. В частности, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса; члены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; инспекторы Счетной палаты РФ; должностные лица государственных внебюджетных фондов.

Вместе с тем правом составлять протокол не наделены представители общественных объединений. Это обусловлено их иной правовой природой: общественные объединения независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти. Примером может служить деятельность профсоюзных инспекторов по охране труда: согласно действующему законодательству в случае выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, взаимодействуя с государственными органами надзора и контроля, они имеют право только обращаться в Федеральную инспекцию труда или подведомственные ей государственные инспекции труда для принятия неотложных мер. Их обращения являются поводом к проверке информации и составлению протокола.

При составлении протокола в ряде случаев установлена двойная подведомственность, обусловленная характером совершенного административного правонарушения. В большинстве своем административные правонарушения являются сложными: два и более объекта посягательства, два и более действия (бездействия). И в этом случае установление двойной подведомственности при составлении протокола об административном правонарушении, безусловно, способствует оперативному реагированию на правонарушения.

При осуществлении возложенных на прокуратуру функций по надзору за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами

контроля, их должностными лицами прокурор согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 22, 25) вправе возбудить любое дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. Статьей 28.4 КоАП РФ прямо установлены случаи, когда дела об административных правонарушениях возбуждаются исключительно прокурором.

### **Рассмотрение и принятие решения**

#### **по делу об административном правонарушении**

Рассмотрение дела об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие решения по делу. На данном этапе в полной мере применительно к каждому делу реализуются задачи производства, способствующие укреплению законности, предупреждению правонарушений, воспитанию граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, а также уважения прав и свобод других граждан и добросовестного выполнения своих юридических обязанностей, ответственности перед обществом.

Непременным условием законного и обоснованного рассмотрения дел об административных правонарушениях является предварительная подготовка к их разбирательству.

В процессе подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо должны решить вопрос о том, относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела. Необходимость разрешения данного вопроса обусловлена тем, что в производстве по делам об административных правонарушениях очень часто одни органы возбуждают производство, другие рассматривают и принимают решения, третьи выполняют функции только

кассационной и надзорной инстанций. Если судья, орган (должностное лицо) установит, что поступившее дело относится к его компетенции, то дело принимается к рассмотрению; если дело не относится к его компетенции, материалы дела направляются по подведомственности. В случаях, когда имеет место двойная подведомственность, дело рассматривает тот орган (должностное лицо), к которому оно поступило.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении решается вопрос о том, насколько правильно составлен протокол и оформлены другие материалы дела об административном правонарушении. Ненадлежащее оформление протокола и иных материалов дела свидетельствует о недостаточно полном исследовании события правонарушения и сведений о лице, его совершившем. В этом случае протокол не может быть принят к рассмотрению и, как правило, с замечаниями возвращается тому, кто его составил (ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ).

На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении изучается вопрос об обстоятельствах, исключающих производство по делу. К участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника и представителя не допускаются лица, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу. В качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица, состоящие в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно, заинтересованными в исходе данного дела. Например, судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном

правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если кто-либо из этих лиц является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя.

При подготовке к рассмотрению дела выясняется, были ли заявлены ходатайства и отводы. Ходатайство на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является одной из гарантий всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела. Это могут быть ходатайства о допуске к участию в деле, о направлении дела по подведомственности, об исследовании дополнительных доказательств, о гражданском иске и мерах его обеспечения. Правом заявления ходатайств при подготовке дела к рассмотрению пользуются: лицо, в отношении которого ведется дело, защитник, законный представитель физического или юридического лица, потерпевший, эксперт. Ходатайства заявляются как в письменном виде, так и устно. В последнем случае содержание ходатайства заносится в протокол. Получив ходатайство, судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны рассмотреть его немедленно. О результатах рассмотрения ходатайства сообщается лицу, его заявившему (ст. 24.4 КоАП РФ).

Основанием для отвода судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, является наличие родственных связей с лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, потерпевшим, их законными представителями, защитниками или представителями. Возможность рассмотрения дела исключается также, если судья, член коллегиального органа, должностное лицо лично, прямо или косвенно заинтересованы в разрешении дела. В таком случае должен быть заявлен самоотвод. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

При наличии обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить им отвод. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. При отклонении отвода рассмотрение дела продолжается, а при удовлетворении — отведенные судья, член коллегиального органа, должностное лицо заменяются другими и рассмотрение дела начинается сначала.

В обязательном порядке на стадии подготовки к рассмотрению дела об административных правонарушениях решается вопрос о назначении времени и места рассмотрения дела. Как правило, время для разбирательства определяется таким образом, чтобы обеспечить явку всех вызываемых лиц, а также способствовать созданию наиболее благоприятных условий для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела.

По общему правилу, установленному КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Тем не менее по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.33 (невыполнение работодателем или его представителем обязательств по соглашению, достигнутому в результате примирительной процедуры, субъектами которых являются несовершеннолетние), 5.34 (увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки), 6.10 (вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков

или одурманивающих веществ), 20.22 (появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств и психотропных веществ в общественных местах), рассматриваются по месту жительства правонарушителя.

В случаях, предусмотренных международным договором, дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения, если местом его совершения является территория другого государства.

Дела об административных правонарушениях, связанных с неповиновением распоряжению сотрудника правоохранительного органа (ст. 19.3 КоАП РФ), нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ), организацией массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекшей нарушение общественного порядка (ст. 20.22 КоАП РФ), рассматриваются по месту выявления административного правонарушения.

Дела об административных правонарушениях в области дорожного движения и дорожной безопасности (гл. 12 КоАП РФ), совершенные с использованием транспортного средства и зафиксированные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили материалы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешается вопрос о вызове лиц в качестве представителей, потерпевшего, свидетеля, эксперта, специалиста, прокурора, защитника и др. С несовершеннолетним свидетелем, не достигшим возраста 14 лет, вызывается педагог, психолог (ст. 25.6 КоАП РФ). Лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший во всех случаях подлежат вызову (ст. 25.1, 25.2 КоАП РФ). Обязательному вызову подлежит законный представитель несовершеннолетнего (ст. 25.3 КоАП РФ).

Эксперт вызывается в случаях, когда по обстоятельствам дела была назначена экспертиза (ст. 25.9 КоАП РФ). Специалист вызывается в тех случаях, когда необходимы специальные познания по вопросам, не требующим проведения экспертизы (ст. 25.8 КоАП РФ).

В случае необходимости разрешается вопрос об отложении рассмотрения дела. Отложение рассмотрения дела возможно: 1) при поступлении заявления о самоотводе или об отводе судьи, если его отвод препятствует рассмотрению дела; 2) при отводе специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; 3) если требуются явка лица, участвующего в рассмотрении дела, дополнительные материалы по делу или назначение экспертизы (п. 7 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ).

При подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению разрешается вопрос: есть ли основание для возвращения протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол.

Определение о возвращении протокола об административном правонарушении выносится в том случае, если допущенные при составлении протокола нарушения носят существенный характер. К существенным следует относить те нарушения, которые привели к ограничению или стеснению гарантированных законом прав участников процесса или иным путем повлияли или могли повлиять на всесторонность, полноту и объективность исследования обстоятельств дела. Например, административное расследование произведено лицом, не уполномоченным на то законом либо подлежащим отводу; лицу, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, не владеющему языком, на котором ведется производство по делу, не предоставлен переводчик.

Закон обязывает судью, должностное лицо, членов коллегиального органа изучить круг вопросов, с которыми связывается прекращение начатого производства по делу об административном правонарушении. Если будет установлено хотя бы одно из таких обстоятельств, то отпадает необходимость разрешать вопросы, связанные с

назначением рассмотрения дела об административном правонарушении. В этом случае выносится постановление о прекращении производства по делу.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении может быть разрешен вопрос о приводе. Основанием вынесения определения о приводе является неявка без уважительной причины физического лица либо законного представителя юридического лица, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, что препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом.

К числу значимых юридических условий при рассмотрении дела об административном правонарушении относится соблюдение сроков. Общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении — 15 дней.

Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Днем получения следует считать дату регистрации протокола и других материалов об административном правонарушении.

Пятидневный срок установлен для рассмотрения ряда дел об административных правонарушениях, связанных с посягательством на права граждан. Продление данного срока не допускается.

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.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено судьей 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.

### **Рассмотрение дела об административном правонарушении по существу**

Непосредственное разбирательство дела об административном правонарушении по существу означает выяснение обстоятельств, с которыми связываются такие правовые последствия, как привлечение лица к административной ответственности и назначение административного наказания. Выяснение обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, является обязанностью органа (должностного лица), рассматривающего дело об административном правонарушении. При рассмотрении дела об административном правонарушении по существу подлежат выяснению: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности; имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность; причинен ли имущественный ущерб, а также другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении предполагает совершение ряда процессуальных действий.

Во-первых, объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности; устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Проверка явки участников, их полномочий осуществляется путем проверки представленных документов: удостоверений личности, доверенностей, документов, удостоверяющих полномочия законных представителей, а также представителей общественных организаций. Например, полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Выяснение того, кто из участников производства не явился и какова причина неявки, осуществляется путем опроса. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

Во-вторых, разъясняются права и обязанности лицам, участвующим в рассмотрении дела, с тем чтобы они с самого начала имели возможность активно проявлять себя в процессе. Например, переводчику разъясняется, что перевод должен касаться объяснений, показаний, заявлений, ходатайств, задаваемых вопросов и ответов, высказанных мнений и пожеланий лица, не владеющего языком, на котором осуществляется производство по делу об административном правонарушении. При разъяснении обязанностей не лишне указать на возможные последствия несоблюдения обязанностей. Разъяснения даются в доступной форме, четко и ясно. Формальный подход к разъяснению прав и обязанностей может привести к тому, что лица, которым оно адресовано, окажутся в неведении относительно своих процессуальных прав и обязанностей.

В-третьих, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства. Ходатайства лиц, участвующих в производстве, занимают весьма важное место в деле. Это ходатайства: об отводе лиц, участвующих в деле; о рассмотрении дела в отсутствие одного из участников производства по делу; об отложении рассмотрения дела; о

возвращении протокола и других материалов дела лицу, составившему протокол; об оказании помощи в собирании доказательств; о привлечении дополнительных свидетелей; о назначении экспертизы; о прекращении или о приостановлении дела; и др.

В-четвертых, выносится определение об отложении рассмотрения дела. Отложение рассмотрения дела представляет собой процессуальные действия судьи, должностного лица по переносу разбирательства дела по существу на другое назначенное время. Его осуществление возможно в любой части рассмотрения дела об административном правонарушении, если имеются к этому основания. Законом предусмотрены случаи, обязывающие судью, должностное лицо отложить рассмотрение дела. К ним относятся: 1) поступление заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу (ст. 29.3 КоАП РФ); 2) отвод специалиста, эксперта или переводчика, если отвод препятствует рассмотрению дела по существу (ст. 25.12 КоАП РФ); 3) необходимость явки лица, участвующего в рассмотрении дела (п. 5 ст. 25.3 КоАП РФ); 4) истребование дополнительных материалов по делу (ст. 26.10 КоАП РФ) или назначение экспертизы (ст. 26.4 КоАП РФ); 5) необходимость привода лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела (ч. 3 ст. 29.4 КоАП РФ); 6) передача дела на рассмотрение по подведомственности (ст. 29.5 КоАП РФ). Во всех случаях отложение оформляется определением, в котором указываются мотивы отложения, время рассмотрения и те действия, которые должны быть выполнены до нового рассмотрения. О новом рассмотрении дела об административном правонарушении присутствующие извещаются под расписку, а отсутствующим направляются повестки- извещения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении КоАП РФ установлена определенная последовательность процессуальных действий, направленная на реализацию принципов производства:

оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. После оглашения судья, должностное лицо, председательствующий коллегиального органа выясняют у лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, понятно ли ему содержание данных документов;

заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, пояснения специалиста и заключение эксперта, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. По окончании объяснений каждому из лиц, участвующих в деле, их представителям задаются вопросы;

в случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ.

На стадии рассмотрения возможно соединение и выделение дел об административных правонарушениях. Так, в одном производстве могут быть соединены дела о нарушениях, за совершение которых привлекается к ответственности одно и то же лицо или привлекаются к ответственности несколько лиц в соучастии. Выделение дела о нарушении таможенных правил допускается только в случаях, вызываемых необходимостью, если это не отразится на всесторонности, полноте и объективности разрешения дела. Соединение и выделение дел производится по постановлению должностного лица, судьи, на рассмотрении которых находится дело об административном правонарушении.

Если в ходе рассмотрения первоначальная квалификация действий лица, привлекаемого к ответственности по двум и более статьям, не подтверждается в какой-либо части, выносится мотивированное постановление о прекращении производства по делу в отношении вменяемого состава административного правонарушения.

После исследования и проверки всех доказательств, собранных и представленных участниками производства по делу об административном правонарушении, судья,

должностное лицо, рассматривающие дело, спрашивают у лиц, участвующих в деле, и их представителей, не желают ли они чем-либо дополнить материалы дела. Участники могут высказать свои мнения по поводу юридической оценки, обоснованности привлечения к административной ответственности, квалификации административного правонарушения, меры наказания, по всем другим вопросам, подлежащим разрешению при назначении наказания. Ограничение во времени при высказывании мнений законом не предусмотрено. Однако судья, должностное лицо вправе останавливать прения, если они касаются обстоятельств, не имеющих отношения к рассматриваемому делу. В свою очередь, участники прений при несогласии с замечаниями судьи, должностного лица вправе заявить свои возражения, требуя занесения их в протокол. Если в прениях участвует потерпевший, то он вправе изложить свое мнение по поводу доказанности обстоятельств, которые должны быть отражены в постановлении. При всех условиях право последнего высказывания всегда принадлежит лицу, привлекаемому к административной ответственности, и его защитнику.

Одним из важных процессуальных документов является протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении. В нем отражаются все процессуальные действия, которые совершались в ходе непосредственного разбирательства. Протокол служит источником информации для судьи вышестоящего суда, должностного лица вышестоящего органа, поэтому его содержание, порядок составления и форма должны точно соответствовать требованиям закона.

Как вытекает из содержания ч. 1 ст. 29.8 КоАП РФ, обязательность составления протокола предусмотрена лишь в том случае, если дело находится в производстве коллегиального органа. При рассмотрении дела уполномоченным должностным лицом протокол не ведется. КоАП РФ не предусматривает ведение протокола и при назначении административного наказания судьей, за исключением дел, рассматриваемых на основании норм АПК РФ.

В литературе высказывается обоснованное мнение о том, что при рассмотрении любых дел об административных правонарушениях ведение протокола необходимо.

Это будет дополнительной гарантией защиты прав лиц, участвующих в деле, поскольку не совсем ясно, как можно без составления протокола проследить порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. Практика свидетельствует о том, что нередко материалы рассматриваются без участия лиц, привлекаемых к административной ответственности; в материалах отсутствуют данные о вызове свидетелей и потерпевших; нарушаются сроки рассмотрения; не отражается судьба вещественных доказательств, возможные отводы и самоотводы, возражения лица, привлекаемого к административной ответственности, либо его представителя или защитника.

Составление протокола в коллегиальном органе возлагается на секретаря. При составлении протокола следует избегать исправлений, дописок, подчисток, сокращения слов, зачеркиваний. Если возникла необходимость внесения исправлений, как правило, это делается в заключительной части протокола с указанием страниц, к которым они относятся. Ответственность за полное и объективное отражение в протоколе всего хода разбирательства дела возлагается на председательствующего коллегиального органа. Сроки окончательного оформления протокола заседания законом не предусмотрены, но они должны быть максимально сжатыми. Протокол считается оформленным с момента подписания председательствующим и секретарем коллегиального органа. Отсутствие необходимых подписей в протоколе лишает его юридической значимости и приводит к недействительности.

### **Вынесение решения по делу об административном правонарушении**

Результатом рассмотрения по делу об административном правонарушении является принятие правового акта, имеющего государственно-властный характер и облакаемого в форму постановления. В соответствии с КоАП РФ предусмотрены следующие виды постановлений: о назначении административного наказания; о прекращении производства по делу.

Постановление о назначении административного наказания выносится в том случае, если материалами дела доказана виновность лица в совершении административного правонарушения, если нет обстоятельств, исключающих административную ответственность, а также при отсутствии оснований для освобождения от административной ответственности. Определение меры наказания осуществляется в точном соответствии с законодательством об административных правонарушениях с учетом принципа индивидуализации (учитываются характер правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность).

Значимость постановления о назначении административного наказания обусловлена тем, что оно занимает особое место среди актов, издаваемых в процессе производства. Именно в постановлении реализуется решение судьи, коллегиального органа, должностного лица о применении меры наказания. Постановление о назначении административного наказания порождает правовые обязанности к его исполнению как для правонарушителя, так и для государственных органов. Наконец, назначение административного наказания позволяет считать лицо, совершившее административное правонарушение, привлеченным к административной ответственности.

Постановление о прекращении производства по делу выносится в случаях, если: 1) имеется хотя бы одно из обстоятельств, исключающих производство по делу; 2) совершенное правонарушение характеризуется малозначительностью и судья, коллегиальный орган (должностное лицо) приняли решение ограничиться объявлением устного замечания; 3) установлено, что в нарушении содержатся признаки преступления и материалы дела переданы прокурору, органу предварительного следствия или дознания.

При вынесении постановления судья, коллегиальный орган (должностное лицо), рассматривающие дело об административном правонарушении, руководствуются материальными и процессуальными нормами, которыми предусматривается

административная ответственность, требованиями, вытекающими из задач и принципов законодательства об административных правонарушениях.

Постановление, принятое по делу об административном правонарушении, не может быть признано законным, если коллегиальный орган, должностное лицо, судья не применили закон, подлежащий применению. Неприменение надлежащего закона относится к тем случаям, когда в постановлении не сделана ссылка на норму материального права и дело было разрешено в противоречии с законом.

Постановление не может быть признано законным и в том случае, если была сделана ссылка на нормативный подзаконный акт, официально не опубликованный и не зарегистрированный в Министерстве юстиции РФ, так как нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организации или имеющие межведомственный характер, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, подлежат обязательной регистрации и официальному опубликованию.

Законность постановления предполагает, что оно должно быть принято компетентным органом и в порядке, установленном для данного органа: коллегиально или на основе единоначалия. При коллегиальном порядке постановление по делу об административном правонарушении может считаться принятым лишь в том случае, если соблюдено требование кворума.

Постановление не может быть признано законным, если оно принято с нарушением процессуальных сроков.

Под обоснованностью решения об административном правонарушении следует понимать соответствие существующей реальности выводов коллегиального органа, должностного лица, судьи об обстоятельствах дела. Решение по делу об административном правонарушении обоснованно, если в нем все имеющие значение для дела обстоятельства всесторонне и полно выяснены в ходе заседания и приведены доказательства в подтверждение выводов об установленных обстоятельствах дела.

Постановление должно быть доступным для всеобщего восприятия. Поэтому КоАП РФ требует, чтобы оно было составлено четко и понятно. В постановлении по делу об административном правонарушении отражаются сведения, изложенные в определенной последовательности, что является необходимым условием правильности принятого решения. Как вытекает из смысла и содержания ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ, структура постановления состоит из вводной, описательной и резолютивной частей.

Вводная часть должна содержать: номер постановления, дату его вынесения, наименование населенного пункта, на территории которого находится орган; наименование органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, должность, фамилию, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело (фамилия, имя, отчество лица, привлекаемого к административной ответственности, полное наименование организации). При этом могут быть указаны иные сведения, например идентификационный номер налогоплательщика, в отношении которого вынесено постановление за нарушение в области налогообложения, данные об инвалидности лица, наличии у него государственных наград, почетных, воинских и других званий. Описательная часть постановления представляет собой обоснование решения, которое судья, должностное лицо, коллегиальный орган принимают по рассматриваемому делу об административном правонарушении. В постановлении излагаются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела. Важнейшим компонентом описательной части постановления является анализ и оценка доказательств, исследованных при рассмотрении дела. В постановлении должны получить оценку все доказательства.

Суждения относительно квалификации административного правонарушения должны быть мотивированы. Не соглашаясь с возражениями, объяснениями лица, привлекаемого к ответственности, судья либо должностное лицо не должны голословно их отвергать, а обязаны опровергнуть имеющимися доказательствами. По

логике и праву, если доводы лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, не опровергнуты материалами дела, постановление подлежит отмене.

В описательной части постановления должны быть учтены при назначении наказания обстоятельства, характеризующие степень общественной опасности административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. При рассмотрении может быть сделан вывод о необходимости освобождения от административного наказания. В этом случае постановление должно также содержать мотивировку принятого решения.

Резолютивная часть постановления представляет собой логический и юридический вывод из описательной части, в котором четко фиксируются решения по рассматриваемому делу об административном правонарушении: фамилия, имя, отчество физического лица, наименование организации; постановление о признании лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, виновным; соответствующая статья КоАП РФ, по которой данное лицо признано виновным; вид и размер административного наказания (основного и дополнительного).

При назначении административного штрафа может быть указано наименование счета организации, привлекаемой к ответственности, с которой следует взыскивать административный штраф. Это не противоречит закону и ускоряет исполнение вступившего в законную силу решения.

Если лицо до вынесения постановления было задержано в порядке меры пресечения, срок административного задержания засчитывается в срок административного наказания.

В резолютивной части постановления должны также содержаться решение о возмещении имущественного вреда, сроки и порядок его возмещения, если данный вопрос рассматривался одновременно с назначением административного наказания.

В постановлении отражается правовая судьба изъятых документов и вещей, находившихся при физическом лице, изъятых документов и имущества,

принадлежащих юридическому лицу, а также вещей, на которые наложен арест, если в отношении их не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации или изъятия (в зависимости от правового режима имущества). В частности: 1) вещи и документы, не изъятые из оборота, подлежат возвращению законному владельцу, а при неустановлении его передаются в собственность государства в соответствии с законодательством России; 2) вещи, изъятые из оборота, подлежат передаче в соответствующие организации или уничтожению; 3) документы, являющиеся вещественными доказательствами, остаются в деле в течение всего срока хранения данного дела либо в соответствии с российским законодательством передаются заинтересованным лицам; 4) изъятые ордена, медали, нагрудные знаки к почетным званиям Российской Федерации, РСФСР, СССР подлежат возврату их законному владельцу, а если он неизвестен, направляются в Администрацию Президента РФ.

При вынесении постановления по делу об административном правонарушении судья решает вопрос о возвращении залога за арестованное судно залогодателю или об обращении залога за арестованное судно в доход государства, о чем указывается в постановлении по делу об административном правонарушении.

При вынесении постановления по делу об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства судья решает вопрос о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, если назначает таким лицам административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

В резолютивной части постановления указывается, куда можно обжаловать решение, каким образом, а также срок обжалования.

При коллегиальном рассмотрении дела постановление по делу об административном правонарушении принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании. Отсутствие кворума влечет недействительность принятого постановления.

Рассмотрение дела об административном правонарушении завершается объявлением постановления. Значение данного процессуального действия определяется тем, что именно с этого момента происходит исчисление срока, установленного для обжалования постановления, а также начинает течь срок давности исполнения постановления о наложении наказания. Поэтому объявление постановления по делу и вручение копии осуществляются в соответствии с требованиями, предусмотренными действующим законодательством. По общему правилу постановление по делу объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. В исключительных случаях по решению лица (органа), рассматривающего дело об административном правонарушении, составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания разбирательства дела, за исключением дел об административных правонарушениях, рассматриваемых в день получения протокола об административном правонарушении, а также дел об административном правонарушении, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности. Копия постановления вручается под расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам. В случае если копия постановления высылается, об этом делается соответствующая запись в деле. Несоблюдение данного правила лишает участников производства по делу возможности использовать право на обжалование постановления. Копии постановления должны быть направлены заинтересованным лицам в течение трех дней со дня его вынесения. Несоблюдение этого срока или ненаправление постановления является основанием для восстановления пропущенного срока на подачу жалобы.

Объявление постановления по делу об административном правонарушении влечет правовые последствия. Они связываются с вступлением постановления в законную силу. Постановление коллегиального органа, должностного лица, судьи вступает в законную силу по истечении срока на обжалование и опротестование, а если оно было

обжаловано или опротестовано, то лишь при условии, что жалоба или протест оставлены без удовлетворения; с момента вступления в законную силу постановление не может быть обжаловано или опротестовано; вступление постановления в законную силу означает возможность принудительной реализации принятого решения уполномоченным коллегиальным органом, должностным лицом, судьей; постановление по делу об административном правонарушении обязательно для всех должностных лиц и граждан и подлежит исполнению.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено определение. Согласно ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносятся определения: 1) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Законодатель предъявляет определенные требования к содержанию определения по делу об административном правонарушении. Определение, как и постановление, состоит из вводной, описательной и резолютивной частей. Во вводной части указываются данные о судье, должностном лице, составе коллегиального органа, вынесших определение; сведения о лице, которое подало ходатайство, содержание заявления, ходатайства. В описательной части указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении заявления, ходатайства, материалов дела, и ссылка на нормы КоАП РФ, излагается мнение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении. В резолютивной части содержатся выводы по разрешаемому вопросу. Например, при возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела из-за неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении, должно быть указано, в чем выразилась неполнота представленных материалов.

Определение по делу об административном правонарушении, вступившее в законную силу, имеет те же правовые последствия, что и постановление. Это означает, что с момента вступления в законную силу оно обладает свойствами исполнимости.

Определение по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании. Оно подписывается судьей, председательствующим в заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим определение.

По КоАП РФ орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административных правонарушениях, обязан устанавливать причины и условия, способствовавшие совершению правонарушений, и направлять предложения в соответствующие организации и должностным лицам по их устранению. Указанные организации и лица обязаны в течение месяца со дня поступления предложения сообщить органу, должностному лицу, внесшим предложение, о принятых мерах. Внесение предложений об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, является средством укрепления законности и правопорядка, защиты прав и свобод граждан, устранения недостатков в работе коммерческих и некоммерческих организаций. Оно осуществляется в форме представления. Представление по своему содержанию имеет силу частного определения, которое выносится судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Будучи разновидностью определения по делу об административном правонарушении, представление также не может быть обжаловано.

### **Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях**

Пересмотр постановлений, вынесенных по делам об административных правонарушениях, и решений по жалобам на постановления — самостоятельная

стадия производства по делам об административных правонарушениях. Эта стадия представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на восстановление нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, средство выявления и устранения недостатков в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях возможен в результате обжалования и опротестования. Обжаловать постановление и решение могут лицо (физическое и юридическое), в отношении которого вынесено постановление или принято решение, его законный представитель, потерпевший, защитник и представитель. Опротестовать не вступившее и вступившее в законную силу постановление и решение может прокурор.

Право обжаловать постановления по делам об административных правонарушениях вытекает из ст. 46 Конституции РФ и регламентируется федеральным законодательством. Стадия обжалования носит факультативный характер. Использование этого права зависит от усмотрения лиц, как физических, так и юридических, которым данное право предоставлено. Объектом обжалования являются не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях. КоАП РФ устанавливает подведомственность обжалования. Согласно ст. 30.1 может быть обжаловано постановление по делу:

вынесенное судьей — в вышестоящий суд;

вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;

вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, поступившая и в суд, и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, рассматривается судом.

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

Жалоба подается судьбе, в орган, должностному лицу, которые вынесли постановление по делу, в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1— 5.25, 5.45—5.52, 5.56 КоАП РФ, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копии постановления.

Поданная жалоба в течение трех суток со дня ее поступления должна быть направлена со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящему органу, вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста, административного выдворения и административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Исчисление срока начинается со дня регистрации поступившей жалобы в органы, правомочные ее рассматривать. Окончание срока рассмотрения жалобы — с момента вынесения по ней соответствующего решения.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей, должностным лицом единолично.

Рассмотрение жалобы представляет совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий: подготовка к рассмотрению, рассмотрение жалобы по существу, вынесение решения по жалобе. В ходе подготовки к рассмотрению жалобы выясняется, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данным судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие

производство по делу; разрешаются ходатайства, при необходимости назначается экспертиза, истребуются дополнительные материалы, вызываются лица, участие которых признано необходимым для рассмотрения жалобы. Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции соответствующего судьи, должностного лица, то она со всеми материалами дела направляется по подведомственности.

При рассмотрении жалобы судья, должностное лицо в целях обеспечения всестороннего и объективного разбирательства обязаны тщательно исследовать все обстоятельства, относящиеся как к административному правонарушению, так и к личности правонарушителя. Проверая законность и обоснованность вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, вышестоящие инстанции оценивают законность действий не только на стадии рассмотрения, но и на стадии возбуждения дела. При этом проверяется соблюдение как материальных, так и процессуальных норм.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, вышестоящее должностное лицо принимают одно из следующих решений, предусмотренных ст. 30.7 КоАП РФ:

- 1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения, если при рассмотрении жалобы не обнаружены основания к отмене или изменению постановления;
- 2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление. Постановление по делу об административном правонарушении может быть изменено только в благоприятную сторону для лица, привлеченного к административной ответственности;
- 3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9 (при малозначительности совершенного административного правонарушения), 24.5 (при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу) КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление.

Отмена постановления и прекращение дела об административном правонарушении влекут за собой возврат взысканных денежных сумм, конфискованных предметов, а также отмену других ограничений, связанных с ранее принятым постановлением.

При невозможности возврата предмета возмещается его стоимость;

4) об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение в тот орган или тому должностному лицу, которые правомочны рассмотреть данное дело. Такое решение может быть принято в случаях существенных нарушений процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, что не позволило всесторонне и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения более строгого административного наказания, если была подана жалоба потерпевшим на мягкость назначенного административного наказания;

5) об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы было установлено, что постановление было вынесено судьей, органом, должностным лицом, не наделенными полномочиями по рассмотрению данного дела об административном правонарушении.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения, а копия решения вручается или высылается в срок до трех суток физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы или прокурору по его просьбе.

Решение по жалобе на постановление об административном правонарушении, вынесенное вышестоящим должностным лицом, может быть обжаловано в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. Решение судьи по жалобе обжалуется в вышестоящий суд. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, и решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

Пересмотр решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, осуществляется только судом в таком же порядке, как и рассмотрение жалобы. Возможность пересмотра решений является дополнительной гарантией защиты прав и охраняемых законом интересов как физических, так и юридических лиц. Необходимость пересмотра обусловлена тем, что никто не застрахован от ошибок как при назначении административного наказания, так и при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

Одним из способов обеспечения законных интересов физических и юридических лиц является протест прокурора на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения. Принесение протеста является формой прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона при назначении наказания судьей, коллегиальным органом или должностным лицом. В протесте может ставиться вопрос об отмене постановления, а также всех последующих решений с передачей дела на новое рассмотрение, о повторном пересмотре в порядке обжалования. Правом подачи жалобы для принесения протеста обладают заинтересованные участники производства по делу об административном правонарушении: лицо, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевший, законный представитель физического лица, законный представитель юридического лица. Порядок рассмотрения протеста прокурора такой же, как и жалоб на постановление по делу об административном правонарушении.

Протест прокурора в порядке надзора может быть принесен и на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

Право принесения протестов принадлежит ограниченному кругу лиц: прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, — прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов или их заместители, Председатель Верховного Суда РФ и его заместители.

## **Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях**

### **Общие правила исполнения постановлений**

#### **по делам об административных правонарушениях**

Исполнение постановления представляет собой самостоятельную заключительную стадию производства по делу об административном правонарушении. Задачами исполнительного производства являются обеспечение исполнения вынесенного постановления, защита законных прав и интересов физических и юридических лиц. Стадия исполнения постановления начинается с момента вступления постановления об административном правонарушении в законную силу. В КоАП РФ предусмотрено, что постановление вступает в законную силу: 1) после истечения срока, установленного для его обжалования, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Исключение составляют случаи, когда постановление о назначении административного наказания подлежит исполнению с момента вынесения, и подача жалобы не приостанавливает его исполнения (например, постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения, административного ареста); 2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление; 3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Гарантией исполнения постановления по делу об административном правонарушении является обязательность его исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами, их объединениями и юридическими лицами.

Следует иметь в виду, что возможно добровольное исполнение постановления о наложении административного наказания, например добровольное исполнение постановления о наложении штрафа (ст. 32.2 КоАП РФ).

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении направляется судье, органу, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению, в следующие сроки: 1) в случае рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении и на последующее решение по жалобе, протесту — в течение трех суток со дня его вступления в законную силу; 2) если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные сроки — в течение трех суток со дня его вступления в законную силу; 3) в случае, если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные сроки, оно направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы, протеста — со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение.

Приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении является важным процессуальным моментом, так как своевременное и точное его исполнение обеспечивает эффективность в достижении целей административного наказания. Лицо, подвергнутое административному

наказанию, должно почувствовать и осознать отрицательную оценку государством его противоправного поведения.

Приведение постановления по делу об административном правонарушении в исполнение представляет собой организационные действия для реализации предписаний, содержащихся в постановлении, уполномоченными на то органами и должностными лицами.

В случае если в отношении одного лица вынесено несколько постановлений о назначении административного наказания, каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Порядок исполнения постановления по делу об административном правонарушении устанавливается КоАП РФ (гл. 32), федеральными законами «Об исполнительном производстве», «О судебных приставах» и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ.

При осуществлении исполнительного производства по делам об административных правонарушениях возможно разрешение ряда процессуальных вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания. Так, КоАП РФ предусматривает возможность отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.5), приостановления (ст. 31.6) или прекращения (ст. 31.7) исполнительного производства.

Решение об отсрочке или рассрочке исполнения административного наказания принимает судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление.

Отсрочка исполнения означает перенос исполнения на более поздний срок. Возможность отсрочки исполнения постановления о назначении административного наказания обусловлена обстоятельствами, в силу которых исполнение постановления в установленные сроки невозможно. Перечень таких обстоятельств в КоАП РФ не указан. Представляется, что это может быть болезнь лица, которому назначено наказание в виде административного ареста, материальные трудности у лица, подвергнутого штрафу. Отсрочка исполнения постановления по делу об административном правонарушении допускается только в случаях, если назначено

наказание в виде административного ареста, лишения специального права или административного штрафа. Допустимый срок отсрочки — до одного месяца.

Помимо отсрочки исполнения КоАП РФ предусматривает и рассрочку исполнения, что предполагает исполнение постановления о наложении административного наказания по частям, в сроки, установленные судьей, органом, должностным лицом, назначившими его. Рассрочка исполнения применяется только к одному административному наказанию — штрафу. Основанием для принятия уполномоченным органом и должностным лицом решения о рассрочке исполнения является материальное положение лица, привлеченного к административной ответственности. Срок рассрочки не может превышать трех месяцев.

Отсрочка или рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа не применяются в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым административный штраф назначен одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Федеральный закон «Об исполнительном производстве» устанавливает, что при наличии обстоятельств, препятствующих совершению исполнительных действий, судебный пристав-исполнитель по своей инициативе или заявлению сторон, а также сами стороны вправе обратиться в суд или другой орган, выдавший исполнительный документ, с заявлением об отсрочке или рассрочке его исполнения, а также об изменении способа и порядка исполнения. Предусмотрена также возможность отложения исполнительных действий. При наличии обстоятельств, препятствующих совершению исполнительных действий, судебный пристав-исполнитель может отложить исполнительные действия на срок не более 10 дней по заявлению должника или по собственной инициативе. В этом случае судебный пристав-исполнитель выносит соответствующее постановление, о чем уведомляются стороны, суд или другой орган, выдавший исполнительный документ.

Кодекс предусматривает и возможность приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания. Это процессуальное действие означает

прекращение до определенного срока каких-либо действий по исполнению конкретного административного наказания.

Основанием приостановления исполнения административного наказания является принесение протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. В этом случае судья, орган, должностное лицо, вынесшие это постановление, приостанавливают его исполнение до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения выносится определение, которое в случае необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим постановление о назначении административного наказания в исполнение.

Принесение протеста на постановление об административном аресте, обязательных работах или административном приостановлении деятельности исполнение данной меры наказания не приостанавливает.

В действующем законодательстве предусмотрены и иные основания для приостановления исполнения постановления об административном наказании. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» устанавливает случаи обязательного приостановления исполнения административного наказания: утрата должником дееспособности, участие должника в боевых действиях в составе Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, а также в некоторых иных случаях.

В ст. 21 названного Закона указаны обстоятельства, когда исполнительное производство может быть приостановлено: в случаях просьбы должника, проходящего военную службу по призыву в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, нахождение должника в длительной служебной командировке, на лечении в стационарном лечебном учреждении либо в отпуске за пределами места совершения исполнительных действий, а также в ряде других случаев. Производство по исполнению постановления об административном наказании приостанавливается на срок до устранения причин, вызвавших приостановление.

Предусмотрена возможность прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания. Прекращение исполнения возможно по следующим обстоятельствам: 1) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; 2) отмена или признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное; 3) смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном законом порядке умершим; 4) истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания; 5) отмена постановления; 6) вынесение в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания. Этот перечень является исчерпывающим. При наличии одного из указанных обстоятельств постановление о назначении административного наказания теряет законную силу, что влечет за собой прекращение его исполнения.

Решение о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания принимают судья, орган, должностное лицо, вынесшие это постановление. Один из вопросов, который может быть решен при исполнении постановления о назначении административного наказания, — замена лица, с которого взыскивается штраф. В ч. 1 ст. 31.8 КоАП РФ установлено, что штраф, наложенный на несовершеннолетнего, по решению судьи, органа, должностного лица, вынесших постановление, может быть взыскан с его родителей или иных законных представителей.

Решения по отсрочке, рассрочке, приостановлении исполнения постановления об административном наказании, а также о замене лица, с которого взыскивается штраф, принимаются в форме определения. Решения о прекращении исполнительного производства или отложении исполнительных действий выносятся в виде постановления.

Срок исполнения наказания, наложенного за административное правонарушение, установлен в два года со дня вступления постановления в законную силу (ст. 31.9

КоАП РФ). Если в этот срок наказание не было исполнено, то постановление о назначении административного наказания исполнению не подлежит.

В случае уклонения лица, привлеченного к административной ответственности, от исполнения наказания, т.е. сознательного нежелания исполнять наказание с использованием обмана, сокрытия вещей, доходов, течение срока давности прерывается (ч. 2 ст. 31.9 КоАП РФ). Течение срока давности подлежит возобновлению со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в связи с постановлением о наложении административного наказания может быть обращено взыскание.

Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания считается оконченным, когда исполнение произведено полностью. Орган, должностное лицо, приводившие постановление в исполнение, возвращают постановление о назначении административного наказания судье, органу, должностному лицу, вынесшим это постановление, с отметкой об исполненном административном наказании.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания означает прекращение всех исполнительных действий по приведению наказания в исполнение. Со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания начинает течь срок административного наказания — один год, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (ст. 4.6 КоАП РФ).

Орган, должностное лицо, приводившие постановление в исполнение, могут вернуть его судье, органу, должностному лицу, вынесшим данное постановление, если по нему не производилось или произведено не полностью исполнение. Постановление о назначении административного наказания возвращается в случаях, если: 1) по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, физическое лицо, привлеченное к административной ответственности, не проживает, не работает или не учится, а также не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на

которое может быть обращено административное взыскание; 2) у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными; 3) истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания, предусмотренный ст. 31.9 КоАП РФ.

Исполнение постановления о назначении административного наказания в отношении лиц (физических и юридических), проживающих или находящихся за пределами Российской Федерации и не имеющих на территории России имущества, производится в соответствии с российским законодательством и международными договорами России с государством, на территории которого проживают или находятся эти лица, а также с государством, на территории которого находится имущество лиц, привлеченных к административной ответственности.

### **Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний**

а) Предупреждение. В соответствии со ст. 3.4 КоАП РФ предупреждение как мера административного наказания выносится в письменной форме судьей, уполномоченным органом, должностным лицом. Постановление о наложении административного наказания в виде предупреждения объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела, а его исполнение состоит во вручении под расписку или направлении в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления его копии физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено.

б) Административный штраф. КоАП РФ предусматривает возможность добровольной уплаты штрафа в течение 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или рассрочки исполнения постановления. Административный штраф, назначенный иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с

административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении.

В случае отсутствия самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении 30 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют в течение 10 суток соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, его структурного подразделения или территориального органа, а также иного государственного органа, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

При взыскании суммы штрафа, наложенного на физическое лицо, следует учитывать, что порядок взыскания установлен Федеральным законом «Об исполнительном производстве» и ГПК РФ. Названными законами предусмотрено: 1) взыскание на заработную плату и иные виды доходов должника обращается, если сумма взыскания не превышает 10 тыс. руб.; 2) при удержании из заработной платы и приравненных к ней платежей за работником должно быть сохранено 50% заработка, независимо от того, по скольким исполнительным документам производятся удержания; 3) при обращении взыскания на доходы должника следует иметь в виду, что есть виды доходов, на которые не может быть обращено взыскание. К ним относятся: а) суммы, выплачиваемые в возмещение вреда, причиненного здоровью, в возмещение вреда

лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца; б) суммы, причитающиеся должнику в качестве выходного пособия, и компенсации за неиспользованный отпуск, выплачиваемые при увольнении работника; в) компенсационные выплаты в связи со служебной командировкой и иные денежные суммы.

Кроме того, закон предусматривает очередность взыскания штрафа. Штраф относится к последней очереди удовлетворения требований, содержащихся в исполнительных документах.

Порядок обращения взыскания на денежные средства и иное имущество должника установлен названным Законом. При отсутствии у должника денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя, взыскание обращается на иное принадлежащее должнику имущество, кроме имущества, на которое в соответствии с законодательством не может быть обращено взыскание. Обращение взыскания на имущество должника складывается из следующих действий: арест (опись) имущества, его изъятие и принудительная реализация.

В случае если физическое лицо оспаривает факт совершения нарушения, то в соответствии с ч. 2 ст. 28.6 КоАП РФ составляется протокол и производство по делу об административном правонарушении осуществляется в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

в) Конфискация вещей, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения. Исполнение постановления о назначении данного административного наказания возложено на судебных приставов-исполнителей, постановления о конфискации оружия и боевых припасов — на органы внутренних дел, о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения в области таможенного дела, исполняется таможенным органом, осуществившим изъятие указанной вещи, путем ее передачи органу (организации), уполномоченному (уполномоченной) Правительством РФ на распоряжение товарами, обращенными в федеральную собственность.

Обращение постановления к исполнению осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, в частности Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Исполнение постановления о конфискации вещи, явившейся орудием или предметом административного правонарушения, включает в себя изъятие предмета, подлежащего конфискации, и его принудительное безвозмездное обращение в собственность государства. При этом следует учитывать, что конфискован может быть предмет, находящийся в личной собственности нарушителя.

Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, и иные орудия совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ, подлежат уничтожению, за исключением случаев передачи конфискованных экземпляров произведений или фонограмм обладателю авторских прав или смежных прав по его просьбе.

Если указанные орудия или предметы были изъяты в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ или арестованы в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ, то их уничтожение или передача производятся судьей или по его поручению органом, должностное лицо которого произвело изъятие или арест.

г) Лишение специального права. КоАП РФ, устанавливая административное наказание в виде лишения специального права, предусматривает три его разновидности: 1) лишение права управления транспортным средством; 2) лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; 3) лишение права охоты.

Исполнение постановления о лишении специального права возлагается на должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих государственный надзор в соответствующей области. К ним относятся: 1) должностные лица органов внутренних дел — о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники; 2) должностные лица органов, осуществляющих государственный

надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники, — о лишении права управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники; 3) должностные лица, осуществляющие государственный надзор за соблюдением правил пользования судами (в том числе маломерными), — о лишении права управления судном (в том числе маломерным); 4) должностные лица, осуществляющие государственный надзор за связью, — о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; 5) должностные лица органов, уполномоченных в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания, — о лишении права охоты; 6) должностные лица органов внутренних дел — о лишении права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему.

Приведение в исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством осуществляется путем изъятия водительского удостоверения соответствующего вида.

Государственные инспекторы РФ по надзору за связью и информатизацией приводят в исполнение постановления о лишении права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Сущность исполнения данного наказания состоит в том, что у лица, нарушающего установленные правила, изымается специальное разрешение на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Лишение права охоты осуществляется путем аннулирования охотничьего билета, подтверждающего это право.

Лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему происходит 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, подлежат возврату.

По истечении срока лишения специального права за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.3 и гл. 12 КоАП РФ, водительское удостоверение или удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, возвращаются после проверки знания им Правил дорожного движения, а за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, также после медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права.

Если лицо, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания в виде лишения специального права, уклоняется от сдачи соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов должностному лицу, приводящему наказание в исполнение, то течение срока лишения специального права начинается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (специального разрешения) или иных документов. Следовательно, общий срок лишения специального права фактически может оказаться более длительным, чем установленный в постановлении о назначении административного наказания.

д) Административный арест. Постановление судьи об административном аресте приводится в исполнение немедленно после вынесения такого постановления, а не со дня вступления его в законную силу, как предусмотрено КоАП РФ для исполнения иных административных наказаний. Следовательно, подача жалобы или принесение протеста на данное постановление не приостанавливает его исполнения.

Исполнение постановления об административном аресте возложено на органы внутренних дел. Они определяют место содержания под стражей лица, подвергнутого

административному аресту, и обеспечивают выполнение установленных правил отбывания данного наказания.

Сущность административного ареста состоит в принудительной изоляции от общества на срок, установленный в постановлении о назначении данного наказания, лица, совершившего административное правонарушение. Правонарушитель, которому назначено наказание в виде административного ареста, содержится под стражей в специальном приемнике при органах внутренних дел для лиц, подвергнутых административному аресту, или в изоляторе временного содержания задержанных и арестованных.

При исполнении постановления об административном аресте следует иметь в виду, что если к лицу, которому назначено данное наказание, было применено административное задержание как мера обеспечения производства по делу (ст. 27.3 КоАП РФ), то срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Порядок отбывания административного ареста установлен Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

е) Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства. Приведение в исполнение постановления о данном наказании, назначенном за нарушение режима Государственной границы РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства, нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ иностранным гражданином или лицом без гражданства, возложено на пограничные органы; при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения — на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц.

Исполнение данной меры административного наказания осуществляется двумя способами: 1) путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется; 2) путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего выдворению.

Постановление об административном выдворении может быть исполнено добровольно и принудительно. При добровольном исполнении иностранный гражданин или лицо без гражданства самостоятельно определяют способ и транспорт для выезда и в установленный срок покидают территорию Российской Федерации. Административное выдворение в принудительном порядке осуществляется в том случае, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства уклоняются от выезда из Российской Федерации.

ж) Исполнение постановления о дисквалификации. Сущность этого наказания состоит в том, что физическое лицо лишается права занимать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, управлять юридическим лицом во всех случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг, в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо заниматься медицинской или фармацевтической деятельностью.

Постановление о дисквалификации выносится судьей на срок от шести месяцев до трех лет и подлежит немедленному исполнению. С лицом, в отношении которого назначено наказание в виде дисквалификации, прекращается договор (контракт).

В целях обеспечения учета лиц, в отношении которых назначено наказание в виде дисквалификации, формируется реестр дисквалифицированных лиц. Органом, уполномоченным осуществлять контроль за исполнением данного административного наказания, формировать и вести реестр дисквалифицированных лиц, является Федеральная налоговая служба.

Лицо, уполномоченное заключать договор (контракт) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом, обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц.

Информация, содержащаяся в реестре дисквалифицированных лиц, является открытой для всеобщего ознакомления. Заинтересованные лица вправе получить за плату информацию из реестра дисквалифицированных лиц в виде выписок о конкретных дисквалифицированных лицах. Размер платы за предоставление такой информации определяется Правительством РФ.

з) Административное приостановление деятельности. Суть данного наказания заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, работы их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, оказания услуг.

Постановление судьи, органа, должностного лица об административном приостановлении деятельности исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления. Приостановление деятельности осуществляется путем наложения пломб, опечатывания помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также других мер, указанных в постановлении о назначении данного наказания. Запрещено применять такие меры, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

Исполнение данного административного наказания может быть прекращено досрочно судьей, органом, должностным лицом, назначившим данное наказание, по ходатайству заинтересованного лица в случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения наказания в виде административного приостановления деятельности.

