#### Оглавление

1. Соотношение межотраслевого, отраслевого и регионального управления 2

2. Административно-правовое регулирование государственного прогнозирования

экономического и социального развития. Роль прогнозирования в деятельности МВД

3. Управление финансами и кредитом. Взаимодействие ОВД с

финансово-кредитными органами

4. Административно-правовое регулирование занятости населения

5. Организация управления государственной статистикой и стандартизацией

6. Административно-правовое регулирование отношений в сфере конкуренции

7. Административно-правовые режимы в особых условия управления: понятие, основания введения, виды управления при чрезвычайных ситуациях

8. Административно-правовой режим чрезвычайного положения. Деятельность ОВД в условиях чрезвычайного положения

9. Административно-правовое регулирование военного положения

Нормативные акты

Литература

#### 1. Соотношение межотраслевого, отраслевого и регионального управления

Государство не может эффективно управлять хозяйственными, социально-культурными делами и административно-политической деятельностью, опираясь только на отраслевой аппарат. Для глубоких и всесторонних социально-экономических преобразований объективно существуют и функционируют межотраслевые сферы и соответствующие органы исполнительной власти, которые управляют ими.

Отраслевое и межотраслевое управление представляют собой две конкретные организационно-правовые формы государственного управления. Рациональное их сочетание на всех уровнях объективно необходимо. В то же время при этом требуется достаточно радикальный подход к решению проблемы формирования субъектов исполнительной власти либо на отраслевых, либо на межотраслевых началах, а также к установлению приоритетности тех или иных начал.

Межотраслевое государственное управление есть особый вид управленческой деятельности, осуществляемый органами, наделенными полномочиями ведомственного характера по отношению к организационно не подчиненным объектам управления, содержанием которых является специализированная межотраслевая координация и функциональное регулирование по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Границы и рамки деятельности органов межотраслевого управления значительно шире, чем у органов отраслевого управления, так как их дея­тельность имеет функциональный характер и распространяется на все или несколько отраслей управления. В известном смысле межотраслевое управление - это управление общего характера, поскольку деятельность межотраслевых органов охватывает практически все участки управленческой деятельности.

Надведомственность полномочий межотраслевых органов исполнительной власти заключается в том, что правовые акты, издаваемые в пределах их компетенции, являются обязательными для всех органов государственного управления, не подчинённых им предприятий, учреждений и организаций. Органы межотраслевого управления, занимая особое положение, несут ответственность за состояние и развитие порученной им сферы.

Если придерживаться широкой трактовки межотраслевого управления и органов, осуществляющих управление ими, то совокупность указанных межотраслевых сфер составят экономика, финансы и кредиты; налоговое дело; таможенное дело; статистика; труд; антимонопольная политика; охрана окружающей среды и природных ресурсов; стандартизация и сертификация.

Основные задачи межотраслевого управлениясостоят в: определении основных направлений развития отраслевых систем управления; объединении и согласовании их работы; обеспечении организационного единства функционирования отраслевых систем; решении вопросов, выходящих за рамки отдельной отрасли управле­ния, а также возникающих на стыке отраслевых систем.

Таким образом, все сводится к гарантированию согласованного функционирования различных управленческих систем в сферах экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности. Сущность межотраслевого управления соответственно заключается в ко­ординации отраслевых систем. Ее особенность состоит в том, что она осуществляется в отношений к организационно не подчиненным объектам управления и не затрагивает их самостоятельности. Еще одна особенность межотраслевого управления состоит в том, что оно осуществляется органами, занимающими надведомственное положение, т.е. как бы стоящими над соответствующими отраслями управления и отраслевыми объектами. Надведомственные полномочия различны по своему юридическому содержанию: издание правовых актов, обязательных к исполнению координируемыми отраслевыми системами, осуществление контрольно-надзорных функций.

В настоящее время субъектами межотраслевого управления являются не только федеральные агентства, но и федеральные комиссии (например, Федеральная энергетическая комиссия). Эти субъекты осуществляют на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Это означает, что для субъектов межотрасле­вого управления определенной сферой деятельности (в отличие от отрас­левых органов) является осуществление специализированных межотраслевых функций координационного и регулирующего характера. При этом функциональность их деятельности определяется поставленными перед ними задачами, которые носят вне отраслевой характер.

Территориальные (региональные) федеральные органы межотраслевых органов управления входят в систему органов исполнительной власти РФ и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию регионов — во взаимодействии с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производится соответствующими центральными органами федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями регионов.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность. Территориальные органы, в частности:

— принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации в условиях проведения экономической реформы, в анализе межрегиональных программ, разработке вариантов межрегиональной кооперации и подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих ведомств;

— систематически информируют ведомства Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Федерации о проводимой ими работе в регионах в условиях экономической реформы.

#### Административно-правовое регулирование государственного прогнозирования экономического и социального развития. Роль прогнозирования в деятельности МВД

Государственное прогнозирование экономического и социального развития страны осуществляет Министерство экономического развития и торговли РФ. Специфика характера данного федерального Министерства состоит в том, что оно сочетает в себе черты, элементы органа общего управления, общей компетенции и органа отраслевого управления.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации(Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разработку и реализацию государственной социально-экономической политики, включая единую государственную торговую политику, определение путей развития экономики и методов ее регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие Российской Федерации.

Положение об этом Министерстве утверждено постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. №990. Специфика характера данного федерального Министерства состоит в том, что оно сочетает в себе черты, элементы органа общего управления, общей компетенции и органа отраслевого управления.

При решении задач прогнозирования экономического и социального развития Министерство выполняет следующие функции:

1) разрабатывает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации государственные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов и регионов Российской Федерации, отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, осуществляет прогнозные расчеты общеэкономических показателей системы национальных счетов;

2) на основе анализа экономики Российской Федерации и тенденций ее социально-экономического развития подготавливает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти годовые, ежеквартальные и ежемесячные доклады о состоянии экономики, выявляет диспропорции в ее развитии и определяет пути их устранения, разрабатывает методы реализации стратегии развития приоритетных отраслей экономики и предложения по вопросам регулирования экономических процессов;

3) разрабатывает проекты программ и планов действий Правительства Российской Федерации по социально-экономическому развитию страны, а также прогнозные и аналитические материалы по вопросам институциональных преобразований.

Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы – уполномоченных Министерства в субъектах и отдельных регионах РФ и управлениях Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей.

В соответствии с Положением «О Министерстве внутренних дел РФ» от 18 июля 1996 г. Министерство осуществляет анализ состояния правопорядка и преступности, разрабатывает *долгосрочные и оперативные прогнозы* развития криминогенной ситуации и на этой основе вносит в установленном порядке в органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения об укреплении законности, обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, усилении борьбы с преступностью, информирует население по этим вопросам, организует взаимодействие со средствами массовой информации.

Прогнозирование в административной деятельности милиции состоит в определении направлений и целей развития тех или иных процессов, происходящих в сфере общественного порядка, общественной безопасности и иных сферах, являющихся объектом административной деятельности милиции, а также в выработке программы, с помощью которой должна быть достигнута цель.

#### Управление финансами и кредитом. Взаимодействие ОВД с финансово-кредитными органами

Государство руководит и направляет финансовую деятельность через свои органы, которые наделены для этого специальной компетенцией. В то же время практически все органы государства без исключения занимаются финансовой деятельностью. Органы общей компетенции — высшие представительные и исполнительные органы государственной власти — руководят всеми финансами, бюджетом, налогами, денежно-кредитной системой, организуют и осуществляют страхование, валютно-денежное обращение, таможенное регулирование и эмиссию (ст. 71, 75 Конституции РФ).

Органы государственного управления специальной компетенции в зависимости от степени участия в финансовой деятельности можно подразделить на две группы:

1. Государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач. Это все министерства и ведомства, органы управления, хозяйствующие субъекты в рамках отнесенных к их компетенции **отраслей или сфер управления.**

Их функции обеспечивают выполнение задач данных органов в соответствующих отраслях и сферах. То же относится и к подобным органам управления, формируемым в системе местного управления (отделы администраций и т.п.). Неотъемлемым элементом каждой из них является функция контроля, что вытекает из сущности финансов.

2. Существует система органов управления, для которых сама финансовая деятельность является основной, определяющей содержание их компетенции. Эта система *финансово-кредитных органов,* специально созданных для управления финансами и осуществления контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы - бюджет, целевые внебюджетные фонды, кредит, страхование, финансы предприятий, организаций, учреждений.

В единую систему органов государственного управления финансамив Российской Федерации входят Министерство финансов РФ, министерства финансов республик, финансовые управления в других субъектах Федерации и органы федерального казначейства. Представительные и исполнительные органы субъектов РФ, местного самоуправления выполняют на соответствующей территории функции в области финансов в пределах своей компетенции.

*Министерство финансов РФ* в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. №273, является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Это межотраслевое (функциональное) по характеру министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии не только с другими федеральными органами исполнительной власти, но и с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

*Федеральное казначейство Российской Федерации* создано Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. №1556. Единую централизованную систему органов федерального казначейства возглавляет руководитель Федерального казначейства - начальник Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов РФ.

В соответствии с Положением о Федеральном казначействе РФ, утвержденным постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 27 августа 1993 г. №864, единая централизованная система органов федерального казначейства состоит из Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Казначейство подчиняется Министерству финансов РФ.

Система кредитных учреждений возглавляется *Центральным банком РФ,* который осуществляет руководство в области кредита и контролирует всю сеть кредитных органов и который действует в соответствии с Федеральным законом "О Центральном банке РФ (Банке России)" от 27 июня 2002 года в ред. Федерального закона от 10.01.2003 N 5-ФЗ. Центральный банк РФ (Банк России), является юридическим лицом, одновременно осуществляя функции органа государственного управления, наделенного властными полномочиями.

Банк России осуществляет функции по управлению подчинёнными структурными подразделениями, предприятиями, учреждениями и организациями, выполняет функции управления, регулируемые нормами административного права, и наделяется для этого соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями.

Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

К системе управления финансами тесно примыкает такой орган как *Счётная палата РФ*. Её задачи: контроль за своевременным исполнением федерального бюджета, за законностью и своевременностью движения денежных средств в Центральном бане РФ и других финансово-кредитных учреждениях, за функционированием банковской системы.

Взаимодействие ОВД с финансовыми органами заключается в том, что по заданиям правоохранительных органов они проводят документальные ревизии   
и проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Милиция обязана охранять на основе договоров с финансово-кредитными органами принадлежащее им имущество; инспектировать подразделения охраны этих органов; давать обязательные к исполнению предписания по устранению недостатков, выявленных в технической укрепленности объектов, и обеспечению сохранности государственной и муниципальной собственности.

#### 4. Административно-правовое регулирование занятости населения

Законодательство Российской Федерации о занятости населения состоит из Конституции Российской Федерации, Закона «О занятости населения в РФ» от 19 апреля 1991 года (в ред. от 10.01.2003), других федеральных законов и нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере занятости населения, и принятых в соответствии с федеральными законами законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Государственная политика в области содействия занятости населения направлена на:

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

- обеспечение равных возможностей всем гражданам РФ независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;

- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;

- обеспечение социальной защиты в области занятости населения, проведение специальных мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;

- сочетание самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в обеспечении занятости населения и согласованности их действий при реализации федеральных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения; координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики;

-координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения и контроля за ними;

- обеспечение занятости в местах проживания коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств РФ с учетом их национальных и культурных традиций, а также исторически сложившихся видов занятости.

Федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области занятости населения, а также координирующим деятельность по этому направлению иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является в настоящее время Министерство труда и социального развития Российской Федерации (Минтруд России).

Министерство труда и социального развития Российской Федерации создает территориальные органы по вопросам занятости населения.

Министерство в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции в области занятости населения:

осуществляет анализ занятости на федеральном и территориальном (региональном) уровнях, по отдельным категориям населения, разрабатывает прогнозные оценки состояния рынка труда;

1. организует разработку программ создания, сохранения и развития рабочих мест, обеспечения занятости населения и усиления социальной защиты работников, высвобождаемых при санации производства и банкротстве предприятий, а также при увольнении из Вооруженных Сил Российской Федерации;
2. проводит экспертизу разрабатываемых федеральных целевых и инвестиционных программ в части создания и сохранения рабочих мест;
3. подготавливает предложения о критериях отнесения регионов к критическим по состоянию рынка труда и о мерах по их финансово-экономической поддержке;
4. осуществляет меры по совершенствованию организации трудоустройства граждан, организует разработку специальных программ и мероприятий по поддержке граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, по сокращению длительности безработицы, содействию занятости несовершеннолетних;
5. разрабатывает предложения по повышению мобильности трудовых ресурсов, определяет направления территориального перемещения трудовых ресурсов, оказывает помощь в трудоустройстве гражданам в связи с направлением на работу в другую местность по предложению территориальных органов по вопросам занятости населения;
6. разрабатывает порядок регистрации безработных граждан;
7. подготавливает предложения по развитию общественных работ;
8. разрабатывает предложения по совершенствованию порядка выплаты стипендий гражданам, направляемым на обучение территориальными органами по вопросам занятости населения, пособий по безработице, материальной и иной помощи безработным и лицам, находящимся на их содержании, а также гражданам, потерявшим право на получение пособия по безработице;
9. содействует развитию предпринимательской деятельности и самостоятельной занятости безработных граждан и лиц, ищущих работу, а также применению гибких форм занятости;
10. разрабатывает мероприятия по содействию занятости населения и осуществляет их финансовое обеспечение;
11. публикует статистические данные и информационные материалы о предложениях и спросе на рабочую силу, возможностях трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки граждан, состоянии рынков труда.

#### Организация управления государственной статистикой и стандартизацией

Государственный комитет Российской Федерации по статистике (Госкомстат России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики.

Госкомстат России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также «Положением о Государственном комитете Российской Федерации по статистике», утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2001 г.

К задачам и функциям этого органаотнесены: представление официальной статистики органам государственной власти РФ, общественности, а также международным организациям; разработка научно обоснованной статистической методологии; координация статистической деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; организация проведения государственных статистических наблюдений по утвержденным им программе, формам и методоло­гии, обеспечение функционирования Единого государственного реестра предприятий и организаций; разработка единых подходов к формированию целевых регистров (реестров) министерствами и ведомствами; обес­печение сбора, обработки, хранения и защиты статистической информации, соблюдения государственной и коммерческой тайны.

Госкомстат осуществляет возложенные на него задачи и функции непосредственно, а также через свои территориальные органы и находящиеся в ведении Комитета организации. Комитет, его территориальные органы и находящиеся в ведении Комитета организации составляют федеральную систему государственной статистики.

Деятельность в области стандартизации и метрологии осуществляет *Государственный Комитет РФ по стандартизации и метрологии* (Госстандарт России), который является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию, а также функциональное регулирование в области стандартизации, метрологии и сертификации.

В своей деятельности Госстандарт России руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также «Положением о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии», утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 1999 г.

Госстандарт России осуществляет свою деятельность непосредственно и через находящиеся в его ведении центры стандартизации, метрологии и сертификации и государственных инспекторов по надзору за государственными стандартами и обеспечению единства измерений.

В частности, к его компетенциитеперь относятся: установление правил применения международных стандартов, правил и норм по стандартизации; установление общих правил сертификации; обеспечение единства измерений; руководство государственной метрологической службой; осуществление надзора за соблюдением государственных стандартов, правил обязательной сертификации, государственного метрологического контроля.

В числе административных полномочий*,* реализуемых в этой сфере: дача обязательных предписаний и установление сроков устранения нарушений метрологических правил и норм аннулирования лицензий; дача предписании о снятии с производства, прекращении выпуска и реализации товаров, нарушающих требования стандартов; применение к субъектам деятельности штрафов за нарушение своих предписании; изъятие средств измерения из эксплуатации.

#### Административно-правовое регулирование отношений в сфере конкуренции

*Федеральное агентство РФ по антимонопольной политике и поддержке пред­принимательства* (ФАП) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках, на рынках финансовых услуг.

Агентство решает возложенные на него задачи непосредственно, а также через создаваемые им территориальные органы, осуществляющие свою деятельность на основе положений о них, утверждаемых Министерством.

Недобросовестной конкуренцией признаются любые действия хозяйст­вующих субъектов, направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности и способные причинить убытки конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации.

Основными задачами ФАП при регулировании отношений в сфере конкуренции являются: предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства.

Федеральное агентство и территориальные органы (управления), подведомственные ему, наделены существенными полномочиями административного характера. В их числе: обязательные для хозяйствующих субъектов предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и об устранении их последствий, о расторжении договоров, заключенных с нарушением этого законодательства; обязательные для федеральных ор­ганов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписания об отмене или изменении принятых ими неправомерных актов.

#### 7. Административно-правовые режимы в особых условия управления: понятие, основания введения, виды управления при чрезвычайных ситуациях

Экстремальная (чрезвычайная) ситуация представляет собой совокупность опасных для общества факторов, создающих угрозу безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства и требующих для своего урегулирования иного нормативного воздействия, иной управляющей подсистемы, чем те, которые действуют в обычных условиях.

Правовые режимы, при помощи которых происходит такая перестройка юридического инструментария, можно определить как экстремальные (чрезвычайные). Они относятся к административно-правовым.

**Чрезвычайные режимы** — это специальные правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной деятельности и функционирования органов власти на территории, где возникла чрезвычайная ситуация. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов исполнительной власти, устанавливают меры, которые используются для урегулирования ситуации.

Законодательство закрепляет три основных разновидности чрезвычайных режимов:

1. особое;
2. чрезвычайное;
3. военное положение.

«Особое положение» — это собирательное понятие, включающее в себя различные режимы, опосредующие экстремальную ситуацию «регионального бедствия», диктующую необходимость применения особых мер, по жестокости и объему правоограничений уступающих тем мерам, которые используются при режиме чрезвычайного положения.

Чрезвычайная ситуация (ЧC), дающая основание установить особое положение, как правило, характеризуется потенциальной угрозой жизнедеятельности населения, нарушением обычных процессов хозяйственной деятельности, невозможностью органов государственной власти и управления нормально выполнять свои функции без расширения их административно-властных полномочий.

Законодатель не определяет точного перечня мер, которые могут быть использованы при возникновении особых условий, ограничиваясь формулировками: «осуществление неотложных мер», «особые меры, связанные со спасением жизни людей...» и т. п.

Например, в случае опасности распространения инфекционных заболеваний людей на отдельной территории или в населенных пунктах правительство или местная администрация могут вводить особые условия хозяйствования и режимы жизни населения. Или в случае объявления участка территории зоной экологического бедствия на ней прекращается деятельность хозяйствующих субъектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция хозяйствующих объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования. В условиях особого положения применяются также следующие меры:

— установление особого режима въезда и выезда граждан, а также ограничение свободы передвижения;

— ограничение движения транспортных средств и других материально-технических ресурсов хозяйствующих субъектов.

В особых условиях необходимо создать специальный организационно-управленческий механизм — временные структурные единицы с компетенцией, позволяющей им решать задачи надведомственного характера. Например, в соответствии со ст. 102 Водного кодекса РФ осуществление мер по ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод, проводится противопаводковыми и другими специальными комиссиями. На основании ст. 24 Закона РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» для оперативного руководства и координации деятельности организаций, предприятий и граждан по предупреждению и ликвидации массовых заболеваний образуются чрезвычайные противоэпидемические комиссии.

30 декабря 1994 г. Правительство России утвердило комплекс мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Постановлением Правительства установлено, что в случае возникновения ЧС для осуществления оперативного руководства деятельностью по проведению эвакуации российских граждан из государства, где возникла чрезвычайная ситуация, Правительством образуется комиссия под руководством Первого заместителя его Председателя.

Меры, используемые органами исполнительной власти в особых условиях для ликвидации экстремальной ситуации, могут быть подразделены на административно-правовые и организационно-технические. К последним относятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов, противоэпидемические, противопаводковые, противопожарные, инженерно-технические и др. мероприятия.

До сих пор речь шла о территориальных экстремальных правовых режимах. Однако чрезвычайные условия требуют создания не только специальных территориальных, но и специальных режимов отдельных видов деятельности. В частности, это касается режимов функционирования Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС).

РСЧС объединяет органы государственной исполнительной власти РФ всех уровней, различные общественные организации, в компетенцию которых входят функции, связанные с безопасностью и защитой населения, реагированием и действиями в чрезвычайных ситуациях. В зависимости от обстановки различают три режима функционирования РСЧС: 1) режим повседневной деятельности; 2) режим повышенной готовности и 3) чрезвычайный режим.

Чрезвычайный режим — это функционирование системы при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время, а также в случае применения возможным противником современных средств поражения.

Решения о введении того или иного режима принимают МЧС России, соответствующие комиссии по чрезвычайным ситуациям с учетом конкретной обстановки. Введение чрезвычайного режима означает:

* организацию защиты населения;
* выдвижение сил и средств в район ЧС;
* организацию работ по ликвидации ЧС.

Особые режимы работы предусмотрены на электростанциях, железных дорогах, в нефтяной, газовой, химической, атомной промышленности и на других объектах.

В последнее время широкое распространение получила практика введения органами исполнительной власти субъектов Федерации режимов чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера. При этом они руководствуются Законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994г., Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г., постановлением Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Данные правовые акты не предусматривают возможность введения какого-либо особого режима, но устанавливают отдельные административные меры, в том числе носящие ограничивающий характер, которые могут быть использованы органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, руководителем работ по ликвидации чрезвычайной ситуации (ЧС). К таким мерам относятся: проведение эвакуации; остановка деятельности организаций, находящихся в зоне ЧС; проведение аварийно-спасательных и других неотложных мероприятий; ограничение доступа людей в зону ЧС; использование средств связи, транспорта и иного имущества организаций, находящихся в зоне ЧС; привлечение на добровольной основе населения к проведению аварийно-спасательных работ; усиление охраны общественного порядка в зоне ЧС.

#### 

#### 8. Административно-правовой режим чрезвычайного положения. Деятельность ОВД в условиях чрезвычайного положения

**Чрезвычайное положение** — это особый правовой режим, предусматривающий ограничение установленных Конституцией Российской Федерации и законами прав граждан и организаций, возложение на них дополнительных обязанностей, а также особый порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Этот режим объявляется в исключительных случаях, в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя.

Создаваемый в результате введения чрезвычайного положения (ЧП) правовой порядок способствует устранению обстоятельств, являющихся факторами угрозы, восстановлению законности, правопорядка, нормализации чрезвычайной ситуации.

Правовую основу чрезвычайного положения, кроме конституционных норм (ст. 56, 88, 102), составляют Закон РФ «О чрезвычайном положении», а также законодательные акты, в основном регламентирующие деятельность отдельных органов государственного управления в условиях ЧП, — Законы «О милиции», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «О безопасности», «О связи» и др.

Режим чрезвычайного положения при наличии чрезвычайной ситуации вводится в установленном законом порядке компетентными государственными органами. Иными словами, существуют фактическое (чрезвычайная ситуация) и юридическое (правовой акт) основания возникновения данного правового режима.

Основанием для введения чрезвычайного положения являются чрезвычайные ситуации:

• социально-политического характера, выражающиеся в попытках насильственного изменения конституционного строя, межнациональных и региональных конфликтах, блокаде отдельных местностей, сопровождающиеся насилием, применением оружия;

• криминогенного характера, выражающиеся в массовых беспорядках, террористических актах;

• природного, техногенного, экологического характера, выражающиеся в стихийных бедствиях, катастрофах, эпидемиях, повлекших или могущих повлечь человеческие жертвы, значительный материальный ущерб, нарушение жизнедеятельности людей и требующие масштабных аварийно-спасательных работ. Реальное возникновение обстоятельств, перечисленных выше, еще не означает, что чрезвычайного положения будет автоматически введено.

Помимо фактических оснований введения чрезвычайного положения закон определяет условия, при наличии которых этот режим объявляется. В результате проявления социальных и природно-техногенных факторов должна возникнуть такая чрезвычайная ситуация, которая реально угрожает безопасности многих граждан или конституционному строю и устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

В большинстве случаев возникновения чрезвычайной ситуации достаточно неотложных административных мер или менее жестких и ограничивающих правовых режимов. Если они не способны нормализовать обстановку — ставится вопрос о введении режим чрезвычайного положения.

Главное в его содержании:

1. ограничение прав и свобод граждан, коллективных субъектов права;
2. изменение системы государственной власти путем образования новых исполнительных органов, перераспределения компетенции, предоставления дополнительных полномочий.

Цели введения режима чрезвычайного положения — нормализация в кратчайшие сроки обстановки, устранение угроз безопасности, восстановление законности, нормальной деятельности, оказание помощи пострадавшим гражданам, организациям, ликвидация последствий беспорядков, эпидемии, катастрофы, стихийного бедствия.

Законодательство РФ, определяя основания объявления чрезвычайного положения, дает характеристику возможных обстоятельств, используя следующие критерии:

а) конкретные явления, возникновение которых создает опасность для жизни и здоровья граждан, нормальной деятельности государственных институтов, имущества: эпидемии, эпизоотии, крупные аварии;

6) обстоятельства, служащие основанием для объявления чрезвычайного положения, должны представлять собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу. То есть законодатель не связывает основания объявления чрезвычайного положения с наступлением конкретных явлений или событий; применение чрезвычайных мер может быть вызвано и угрозой наступления реальной опасности; задачей чрезвычайного положения будет как раз устранение такой угрозы;

в) сферы, в которых могут возникнуть чрезвычайные ситуации, — общественный порядок, межнациональные отношения, взаимоотношения природы и общества;

г) степень кризисности чрезвычайной ситуации должна быть таковой, чтобы органы государственной власти признали, что существующие у них в силу обычного законодательства возможности недостаточны и что для ее урегулирования необходимо применение чрезвычайных мер.

Согласно ст. 88 Конституции РФ, Президенту Российской Федерации предоставлено право издавать указ о введении чрезвычайного положения с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

«Чрезвычайный» указ сохраняет свою силу в течение 24 часов при работающем парламенте и в течение 72 часов — в период между сессиями. После утверждения данного указа Советом федерации он действует в течение названного в нем срока, но может быть отменен досрочно.

В указе об установлении режима чрезвычайного положения должны быть названы:

а) обстоятельства, послужившие основанием для его введения;

б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

в) государственные органы, ответственные за осуществление режима чрезвычайного положения, и точные границы чрезвычайных полномочий тих органов;

г) границы территории, на которой вводится чрезвычайного положения;

д) время вступления в силу акта о чрезвычайного положения, а также точный срок, на который вводится чрезвычайного положения.

Акт о введении чрезвычайного положения доводится до сведения населения через средства массовой информации не менее чем за 6 часов до вступления его в законную силу, за исключением обстоятельств, требующих неотложных мер по спасению населения, когда чрезвычайного положения вводится немедленно и без предупреждения.

Срок действия режима ЧП, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 дней, а вводимого на части ее территории — 60 дней. По истечение этого срока чрезвычайное положение прекращается или продлевается на такой же срок в таком же порядке, как чрезвычайное положение устанавливается.

Чрезвычайная ситуация видоизменяет общественные отношения, являющиеся объектом управленческого воздействия и тем самым влияет на систему исполнительной власти.

Чрезвычайное законодательство России предусматривает: *во-первых*, введение прямого президентского правления, при котором органы исполнительной власти территории, на которой введено чрезвычайное положение, ставятся в прямое подчинение Президенту либо назначаемому им органу; *во-вторых*, создание специальных временных органов — временных администраций, комитетов, штабов, комендатур, являющихся федеральными органами исполнительной власти, которым могут быть переданы полностью или частично распорядительные и исполнительные полномочия органов государственной власти территории, где введено чрезвычайное положение.

Увеличение полномочий органов исполнительной власти в условиях чрезвычайного положения происходит одновременно с ограничением прав и свобод граждан. В условиях социальных бедствий управленческое воздействие направлено на ликвидацию их причин, обеспечение хозяйственно-восстановительных работ, эвакуацию людей и оказание им помощи, поддержание особого режима проживания на указанной территории, содействие деятельности органов власти и иных организаций.

В соответствии с этими задачами государственные органы применяют следующие меры: временно выселяют граждан из районов, опасных для проживания с обязательным предоставлением жилища; проводят санитарно-противоэпидемические мероприятия; устанавливают особый режим работы предприятий, учреждений, организаций; в исключительных случаях проводят мобилизацию трудоспособного населения и транспортных средств граждан.

Чрезвычайное положение, объявляемое в связи с возникновением массовых беспорядков, представляет собой жесткий административно-правовой режим ограничений и запретов, основу которого составляют меры предупредительно-пресекательного характера.

Предусматривается возможность: ограничения свободы печати; приостановления деятельности политических партий и других общественных организаций, препятствующих нормализации обстановки; ограничения продажи оружия, спиртных напитков, а в исключительных случаях — изъятие у граждан и организаций предметов и веществ, использование которых в условиях чрезвычайного положения угрожает общественной безопасности; выдворения нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, за пределы территории, на которой объявлено чрезвычайное положение; установления комендантского часа.

Государственным органам даются полномочия изымать у граждан и организаций оружие, звукоусиливающие технические средства и другие предметы, использование которых влияет на состояние общественной безопасности, вводить запрет на проведение собраний, митингов, забастовок.

При этом ряд прав и свобод не подлежит ограничению согласно ст. 56 Конституции Российской Федерации и требованиям международно-правовых актов.

Функции органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах, связаны с задержанием вооруженных преступников, поиском и ликвидацией террористических групп, освобождением заложников, предупреждением, пресечением и ликвидацией групповых нарушений общественного порядка и безопасности и массовых беспорядков в населенных пунктах, ликвидацией последствий стихийных бедствий и крупных производственных аварий и катастроф.

Органы внутренних дел участвуют в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, в осуществлении мероприятий единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

Органы внутренних дел при режиме чрезвычайного положения осуществляют:

- оказание социальной помощи населению;

- принятие мер к оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, находящимся в беспомощном состоянии;

- принятие неотложных мер по ликвидации последствий аварий, пожаров, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий;

- спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи;

- охране личного, общественного и государственного имущества, оставшегося без присмотра;

- предотвращение мародёрства, обеспечение сохранности найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принятие мер к возврату их законным владельцам.

#### 9. Административно-правовое регулирование военного положения

Законодательной основой военного положения являются Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон о военном положении, федеральные законы «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», иные нормативные правовые акты, в том числе указы Президента и постановления Правительства РФ.

Военное положение (ВП) представляет собой особый правовой режим, предусматривающий ограничения прав граждан, должностных лиц и организаций, возложение на них дополнительных обязанностей, а также особый порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в целях обеспечения обороны страны и ликвидации агрессии против государства. Этот режим призван создать правовые, организационные, экономические условия, способствующие отражению агрессии или ее предотвращению.

В соответствии со ст. 21 Закона РФ «Об обороне» военное положение (ВП) вводится на всей территории РФ или в отдельных ее местностях с объявлением состояния войны, а также при наличии непосредственной угрозы вооруженного нападения другого государства или группы государств на Российскую Федерацию.

Помимо объявления ВП в распоряжении государства имеются также такие средства, как объявление состояния войны, мобилизация, гражданская и территориальная оборона. Они взаимосвязаны: одновременно с объявлением состояния войны проводится мобилизация и вводится ВП, но могут применяться и раздельно.

Регулирование режима военного положения определяется характером и степенью угрозы общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью граждан во время войны. В период военных действий разрушаются нормальные общественные взаимосвязи, изменяется работа управленческого механизма. Социальная среда в районе военных действий практически вы­ходит из-под нормативного воздействия обычного законодательства. В этой связи на режим военного положения возлагаются задачи стабилизации системы общественных отношений, обеспечения работы государственных институтов, общественного порядка и общественной безопасности. Кроме того, режим военного положения должен обеспечить успешное действие вооруженных сил.

«В случае агрессии против Российской Федерации, — говорится в ст. 87 Конституции, — Президент Российской Федерации вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом».

Режим ВП должен решить следующие задачи:

• гарантировать сохранение общественного порядка, защиту основных прав личности, не подлежащих ограничению даже в военное время;

• мобилизовать силы и средства государственных и негосударственных организаций, а также граждан для отражения агрессии;

• реорганизовать систему государственной и муниципальной власти, переведя ее работу на принципы строгой централизации с непосредственным подчинением нижестоящих органов вышестоящим, реализации основных жизнеобеспечивающих функций, военной дисциплины;

• установить более высокий уровень защиты государственной и военной тайны.

Военное положение вводится вплоть до прекращения состояния войны, вторжения, нападения, блокады территории России или отдельных ее местностей или устранения реальной угрозы перечисленных действий. Руководство на территории страны или в отдельных ее местностях, объявленных на военном положении, может передаваться специальным органам или даже военным властям.

Необходимо четко разграничить режим чрезвычайного положения, при котором угроза безопасности исходит от внутренних социальных конфликтов, и режим военного положения, призванный способствовать преодолению внешней угрозы, достижению победы над воюющей стороной.

Отличие военного положения от чрезвычайного положения следует проводить по основаниям введения особого правового режима, по объему устанавливаемых правоограничений, по глубине изменений в системе органов публичной администрации, по характеру сил и средств, привлекаемых для поддержания режима.

Хотя в исключительных случаях и в условиях чрезвычайного положения, вызванного стихийным бедствием, Президент РФ может принимать меры по привлечению вооруженных сил для обеспечения безопасности, социально-правовая функция этих воинских частей отличается от той, которую они выполняют при ВП. В условиях чрезвычайного положения они играют вспомогательную роль, выполняют распоряжения и приказы гражданских властей.

Согласно ст. 4 Федерального закона «Об обороне» Президент Российской Федерации вводит в действие нормативные правовые акты военного времени и прекращает их действие, формирует и упраздняет органы исполнительной власти на период военного времени.

Для поддержания режима ВП Президент привлекает соединения и воинские части Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД РФ, других войск и воинских формирований. Они обеспечивают особый порядок въезда, выезда и передвижения по территории, охраняют объекты, обеспечивающие жизнедеятельность, участвуют в охране общественного порядка, реализуют такие меры, как комендантский час, военная цензура, пресечение нарушений режима ВП. Находясь в оперативном подчинении Генеральному штабу, названные части и соединения могут подчиняться и органам, обеспечивающим военное государственное управление, военной администрации территории.

Военным положением обусловлено ограничение ряда прав граждан и организаций, связанных с передвижением, проведением собраний, митингов, забастовок, использованием транспортных, радиопередающих средств, хозяйственной деятельностью и др. Одновременно могут быть возложены дополнительные обязанности, ужесточено административное принуждение (вплоть до расстрела на месте).

#### Нормативные акты

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон "О Центральном банке РФ (Банке России)" от 27 июня 2002 года в ред. Федерального закона от 10.01.2003 N 5-ФЗ.
3. Федеральный закон „О Счётной палате РФ“ от 11 января 1995 г.
4. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994г.
5. Федеральным закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г.
6. Федеральный закон РФ «О чрезвычайном положении».
7. Федеральный закон «Об обороне».
8. Закон РФ «О занятости населения в РФ» от 19 апреля 1991 года N 1032-1 (в ред. от 10.01.2003).
9. Закон РФ «О милиции» N 1026-1 от 18 апреля 1991 года (в ред. от 10.01.2003 N 15-ФЗ).
10. Постановление Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
11. Положение о Министерстве экономического развития и торговли РФ. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. №990.
12. Положение о Министерстве внутренних дел РФ. Постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. N 1039.
13. Положение о Министерстве финансов РФ. Постановление Правительства РФ от 6 марта 1998 г. №273.
14. Положение о Федеральном казначействе РФ. Постановление Правительства РФ от 27 августа 1993 г. №864.
15. Положение о Министерстве труда и социального развития РФ. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1997г. N 480.
16. Положение о Государственном комитете Российской Федерации по статистике. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2001 г. N 85.
17. Положение о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии. Постановление Правительства РФ от 7 мая 1999 г. N 498.
18. Положение о Министерстве РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Постановление Правительства РФ от 12 июля 1999 г. N 793.
19. Положение о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 953.

#### Литература

1. Административная деятельность ОВД: Учебник /под ред. В. Я. Кикотя  — М. : Юнити-Дана, 2003
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов.  — М.: БЕК, 2000.
4. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право.  — М.: Проспект, 2004.