**1. Государственное управление: основные понятия, система управления, ее признаки, принципы организации деятельности**

 **«административный»,** означающий в переводе с латинского языка **«управленческий или руководящий»,** т.е. имеющий государственный, властный характер.

По своей сути **административное право** — государствен­ное управленческое право, реализующее публичный правовой интерес большинства граждан, для чего субъекты управления наделяются юридически властными полномочиями. Следова­тельно, предметом и объектом действия юридических норм яв­ляются управленческие отношения (точнее, поведение), возни­кающие между субъектами управления, реализующими свои права и обязанности. Эти управленческие отношения бывают как внутриорганизационными, так и внешними для осуществления функций и задач, стоящих перед органами власти, государством и обществом в целом.

**Система управления** — совокупность двух и более элемен­тов (подсистем), взаимосвязанных и взаимозависимых между собой и образующих целостное единство.

**Виды систем управления:** социальные (государственные и общественные), биологические и технические. Мы рассматрива­ем понятие государственной системы управления, тесно взаи­модействующей с общественными системами управления.

Признаки системы управления:

Первый признак системы управления — она имеет два и бо­лее элементов (подсистем), т.е. управляющий элемент (власт-

ный субъект права) и управляемый элемент системы (подвласт­ный субъект права). Как правило, система конкретного *органа* управления является одновременно управляющей системой по отношению к нижестоящей управляемой подсистеме и управля­емой по отношению к вышестоящей управляющей системе уп­равления, т.е. системы иерархичны (соподчинены).

Второй признак системы управления — это взаимосвязь и взаимозависимость, которая регламентирована как социальны­ми нормами (традициями, обычаями, моралью и др.), эти управ­ленческие отношения имеют **общественно-властный характер,** так и правовыми. Отношения же взаимосвязи и взаимозависи­мости, возникающие между управляющей и управляемой систе­мами, одной из которых обязательно является юридическое лицо государственной формы собственности, муниципальной или смешанной, регламентированы административными правовыми нормами и правилами и имеют **государственно-властный харак­тер.**

Третий признак системы управления — целостное единство системы понимается как интегрированное качество, а не как арифметическая сумма качеств функционирующих элементов системы. То есть взаимосвязь между элементами одной систе­мы всегда теснее, нежели с элементами других систем или внешней среды.

**Государственное управление** — это сознательное и целе­направленное воздействие, осуществляемое специальными уполномоченными органами государственной и муниципальной власти (в основном исполнительными) по предметам ведения и в объеме полномочий на основании и в порядке, определенном законодательством, с использованием системы мер убеждения и административного принуждения для обеспечения достойных условий жизни личности, семьи и общества в целом.

**Общественное управление** делами государства осуществ­ляется в основном политическими партиями, профессиональны­ми союзами, общественными объединениями и иными негосу­дарственными организациями, а также гражданами РФ (ст. 32, 33 Конституции РФ).

Эти два вида социального (государственного и обществен­ного) управления не противопоставляются, а дополняют друг друга, образуя целостную систему социального управления.

Признаки социального (государственного и общественного) управления:

- сознательный (волевой) характер воздействия субъекта уп­равления на объекты управления. Он может быть реализо­ван различными методами и формами в соответствии с со-

держанием системы управления, ее зависимости от влияния различных факторов и условий внешней среды;

- целенаправленность воздействия, так как цель государствен­ного управления имеет не только объективный характер раз­вития общества, но имеет и субъективное преломление, так как отражает интересы определенных классов, социальных групп или же большинства граждан страны. В актах управле­ния требование законности сочетается с требованием целе­сообразности;

- наличие в системе управления **трех элементов управле­ния:** 1) субъект управления — руководитель; 2) объекты управления — подчиненные; 3) прямые связи (приказы, ко­манды, указания и др.); 4) обратные связи (информация, по­лучаемая субъектом управления (руководителем) о резуль­татах работы подчиненных, включая различные формы кон­троля);

- правовая регламентация процесса организации управления. Административно-правовые нормы закрепляют разделение труда, функции, права, обязанности субъектов управления, способствуют повышению ответственности каждого звена системы управления в обществе, исключают дублирование и подмену одних органов управления другими, фиксируя раз­деление функций и задач по предметам ведения и в объеме полномочий конкретного органа управления. Административ­но-правовые нормативные акты организуют деятельность органов исполнительной власти, государственного управле­ния, придают им целенаправленность, упорядоченность и согласованность.

Классификация целей управления:

- по содержанию (например, экономические, социальные, по­литические, идеологические, научно-технические);

- по уровням управления (общегосударственный, отраслевой,, межотраслевой, территориальный и локальный).

Все цели находятся в соподчинении друг с другом (иерар­хия целей); общие, стратегические цели конкретизируются во множестве подцелей (разветвленность целей), одни цели более важны, первостепенны или приоритетны по сравнению с други­ми (ранжирование целей). Иногда иерархию целей называют «деревом целей». Однако приоритет целей «подвижен», так как зависит от влияния факторов внешней среды. Поэтому на прак­тике в рациональном управлении чаще имеют дело с приорите­том цели в реальном режиме времени, т.е. сформулированная приоритетная цель должна быть адекватна действиям факторов и условиям внешней среды.

Классификация функций органов управления:

1) основные (предметные) функции, для осуществления ко­торых образован соответствующий орган исполнительной вла­сти, государственного управления;

2) обеспечивающие — функции, которые необходимы для успешной реализации предметных функций. Для осуществления обеспечивающих функций создаются специальные организаци­онные структуры, обычно они являются структурными подраз­делениями органа управления, образованного для реализации предметных функций.

К обеспечивающим функциям можно отнести: правовые, информационные, внутриорганизационные, кадровые, финансо­вые, материально-технические, социальные и др., создающие благоприятные условия для реализации предметных функций соответствующего органа управления.

По содержанию управление сводится к совокупности цикли­чески повторяющихся стадий по осуществлению функций управ­ления (так называемый управленческий цикл). Он может детали­зироваться с разной степенью в зависимости от задач исследо­вания, а по содержанию управленческий цикл и есть те управленческие отношения, которые регулируются нормами административного права.

**Управленческий цикл** — повторяющаяся совокупность по­следовательно осуществляемых управленческих операций или стадий, по мере и в ходе реализации которых субъект управле­ния достигает желаемых результатов (промежуточных или конеч­ных).

О количестве стадий управленческого цикла в литературе нет единого мнения.

Цикл управления:

1) выявление и осмысление актуальной проблемы управле­ния;

2) формулирование целей и постановка задач;

3) подготовка и принятие управленческих решений и их пра­вовое закрепление;

4) организация исполнения управленческих решений;

5) коррегирование управленческого решения и регулирова­ние системы управления.

**Цель административно-правового регулирования** — со­здание стабильности управленческих отношений в уже органи­зованной и упорядоченной системе в целях повышения веро­ятности реализации знаний, опыта, прав, свобод и законных ин­тересов всех субъектов административного права.

**Принципы в государственном управлении** — организаци­онные и правовые.

**Организационные принципы:** плановость, прогнозирова­ние, объективность, дифференциация и фиксация функций, научность, рациональность, ответственность, сочетания едино­началия с коллегиальностью, линейный принцип, двойного под­чинения, единства и централизации1.

**Принцип плановости и прогнозирования** в организации деятельности органов государственного управления означает, что органы государственного управления должны уметь разра­батывать комплексные федеральные программы по осуществ­лению динамически устойчивого развития общественных про­цессов на основе познанных объективных законов, закономер­ностей социального управления. Принцип плановости в управлении обществом тесно связан с процессом прогнозиро­вания тех или иных явлений и процессов в обществе и всегда имеет вероятностную оценку.

**Принцип объективности** тесно связан с плановостью, так как требует анализа и учета фактического состояния и разви­тия состояния процесса управления, его устойчивого и динами­ческого развития, а также определения комплексных мер по поддержанию требуемого уровня процесса управления.

**Принцип дифференциации (разделения) и фиксирования функций и полномочий** каждого из органов управления и их должностных лиц, что крайне важно для правильного подбора и расстановки кадров в соответствии с их профессиональной подготовкой и опытом работы, а также разработки и совершен­ствования организационных структур управления для успешно­го осуществления объективных функций и поставленных задач.

**Принцип научности** в управлении выражается в примене­нии научных методов познания законов и закономерностей про­цесса управления, их теоретической систематизации и исполь­зовании на практике, использовании научных методик и средств сбора, обработки, обобщения и анализа информации о состоя­нии объекта управления, ее обработке с применением количе­ственных методов на базе ЭВМ, а также выявлении и осмысле­нии актуальных проблем, формировании приоритетных целей по их разрешению, постановке задач, определении эффективных способов и средств их решения.

**Принцип рациональности,** т.е. целесообразность достиже­ния желаемого результата заключается в том, что цели и зада­чи управления должны достигаться при наименьших ресурсных затратах (силах и средствах, финансовых, временных ресурсах и др.). Управление должно быть рациональным, особенно в

рыночных условиях, так как при осуществлении управленческой деятельности имеет место не только принцип законности, но и целесообразности, они должны не противопоставляться, а до­полнять друг друга.

**Принцип ответственности** органов управления и их долж­ностных лиц за результаты своей работы в целом. Это обеспе­чивается нормативно-правовым закреплением полномочий, за­дач, функций, форм и методов работы: например, должностное лицо органа управления может быть привлечено к дисциплинар­ной ответственности как за невыполнение своих функций, так и за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

**Принцип сочетания единоначалия с коллегиальностью.** Сочетание единоначалия и коллегиальности реализуется прак­тически во всех органах исполнительной власти, даже там, где основным принципом управления является единоначалие (на­пример, в МВД РФ). В этих случаях используются рекоменда­ции коллегий при решении многих комплексных и сложных во­просов по предметам ведения и в объеме компетенции органа исполнительной власти.

**Принцип линейности** обеспечивает руководителю по пред­метам ведения и в пределах его компетенции возможность ре-ализовывать все функции и задачи по отношению к своим под­чиненным и персонально нести ответственность за результаты работы органа управления.

**Принцип двойного подчинения** обеспечивает сочетание начал централизации в руководстве с учетом местных условий, например управление подразделениями милиции общественной безопасности и муниципальной милицией.

**Принцип единства и централизации** характерен для отрас­левых и особенно для военизированных органов исполнитель­ной власти.

**Специальные принципы организации деятельности** орга­нов управления, которые отражают специфику организации и деятельности отдельных государственных органов управления: например, органы ФСБ, МВД используют регламентированные законами принципы конспирации, сочетание гласных и неглас­ных форм деятельности, например в борьбе с организованной преступностью и другими особо опасными преступлениями.

**2. Органы государственного управления: понятие, виды и функции**

Органы государственного управления, к сожалению, не по­лучили своего должного по статусу закрепления в Конституции РФ, что сказалось отрицательно в целом на качестве реализа-

ции функций государственного управления, так как вместо го­сударственного управления, имеющего приоритетное значение за рубежом, в законодательстве и в деятельности государствен­ных органов власти используется термин «правовое регулиро­вание». К этому же выводу приходят многие ученые, специали­зирующиеся в науке административного права. Термин «орган государственного управления» закреплен в основном в подза­конных актах, косвенно он отражен в ст. 32 «Право граждан уча­ствовать в управлении делами государства» и п. «д» ст. 71 «Фе­деральная государственная собственность и управление ею», в п. «г» ст. 114 «Правительство РФ осуществляет управле­ние федеральной собственностью». Однако в Указе Президен­та РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федераль­ных органов исполнительной власти» управление государствен­ным имуществом понимается как осуществление полномочий собственника, т.е. произошла необоснованная подмена инсти­тута публичного права институтом частного права.

Некоторые авторы под системой государственного управле­ния понимают только систему органов исполнительной власти, и это суждение строится на их функциях. **Федеральные орга­ны исполнительной власти** (ФОИВ) осуществляют по предме­там ведения и в объеме своей компетенции такие функции го­сударственного управления, как правовое регулирование, госу­дарственный контроль, административный надзор, фискальные функции, руководство или координацию. Это важные функции государственного управления, но далеко не все, что были рас­смотрены выше.

**Органы государственного управления2** по предметам ве­дения и в объеме своей компетенции самостоятельно осуществ­ляют исполнительно-распорядительные функции, в первую оче­редь контрольные и надзорные. Правовые основы образования и организации деятельности органов государственного управле­ния регламентированы в основном в подзаконных актах.

К органам государственного управления можно отнести прак­тически все линейные и функциональные подразделения орга­нов исполнительной власти, которые осуществляют исполни­тельно-распорядительные функции по предметам ведения и в объеме компетенции. Органы государственного управления — это наиболее разветвленная часть государственного аппарата, осу­ществляющая исполнительно-распорядительные функции по

предметам ведения и в объеме компетенции, но не обладающая такими функциями исполнительной власти, как осуществление государственной политики и нормотворческая. Исключение (ча­стичное) составляют случаи, когда территориальным органам государственного управления может быть передана часть пол­номочий ФОИВ с правом назначения должностного лица (п. 1 ст. 78 Конституции РФ). Однако наделение органа государствен­ного управления отдельными полномочиями исполнительной власти является исключением, а не правилом. Эта передача части функций, по существу, направлена на повышение эффек­тивности реализации властных полномочий ФОИВ на основании **и** в порядке, определенных нормативно-правовым актом.

**Цели нормотворческой деятельности** ФОИВ заключаются в следующем:

1) юридически закрепить соответствующие отношения и обеспечить их правовое регулирование и охрану;

2) обеспечить формирование новых отношений, отсутству­ющих на данном этапе социально-экономического развития, но с учетом факторов и условий, необходимых для решения перс­пективных задач;

3) устранить поэтапно негативные или отжившие и тормозя­щие развитие новых прогрессивных тенденций отношения с по­мощью методов убеждения, стимулирующих экономических и социально-психологических методов, методов административно-правового принуждения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 **нсрмотворческие функции** осуществляют только федеральные министерства, исключением являются федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в подчинении Президен­та РФ.

Процесс создания системы управления предполагает фор­мирование организационной структуры. В данном случае глав­ным является определение состава структурных подразделений органа управления и его штатного обеспечения в зависимости от выполняемых органом функций.

Правила формирования организационной структуры ФОИВ:

- каждый элемент системы должен специализироваться на осу­ществлении одной функции либо группы однородных или тес­но взаимосвязанных функций (подфункций);

— наряду со строгой специализацией органов управления, здесь следует так обеспечить согласованность их деятельности, чтобы они могли решать и общие задачи.

Таким образом, организация системы управления предпола­гает определение и формирование ее звеньев, разделение труда между ними **и** создание условий для их согласованных действий

(взаимодействия). Все управленческие отношения в целях по­вышения эффективности деятельности органа государственно­го управления требуют административно-правового регулирова­ния и юридической ответственности.

Процесс создания системы управления предполагает обяза­тельное административно-правовое закрепление организацион­ных отношений и связей. В этих целях разрабатывается поло­жение об органе управления определенного уровня, где фикси­руются предмет ведения, компетенция, организационно-штатная структура, номенклатура должностей, права, обязанности и от­ветственность должностных лиц.

**Регулирование** (в том числе и правовое) представляет со­бой управленческую деятельность, в процессе которой произво­дится своего рода корректировка уже организованной системы управления применительно к изменяющимся внешним и внутрен­ним условиям ее функционирования. Изменения условий вызы­вают отклонения системы от заданных параметров. Устранение таких отклонений, обеспечение нормального функционирования системы является главной задачей регулирования как функции управления. Необходимость регулирования определяется как по­стоянными изменениями в самой системе, которые приводят к нарушениям, сбоям в ее функционировании, так и изменения­ми факторов и условий воздействия внешней среды.

Кроме функции правового регулирования органы управления, их уполномоченные должностные лица осуществляют и такую функцию управления, как **контроль.** Отсутствие ФЗ о едином государственном контроле, по существу, лишает органы государ­ственного власти и управления необходимой обратной связи, т.е. получения своевременной, полной и достоверной информа­ции о результатах функционирования системы органов испол­нительной власти, что ставит под сомнение возможность эффек­тивного управления делами государства ввиду неполной или недостоверной информации о процессах, проходящих в государ­стве и обществе.

**Контроль** — форма обратной связи, позволяющая устанав-. ливать, насколько точно реализуются заданные субъектом уп­равления параметры функционирования системы.

Цели контроля:

- направлять всякую деятельность на выполнение предвари­тельно установленных заданий посредством проверки фак­тического состояния дел, степени реальности осуществле­ния принятых решений;

- совершенствование деятельности путем своевременного об­наружения и устранения возникших отклонений и их причин.

**Функции государственного управления:**

1) прогнозирование изменений в развитии каких-либо объек­тов или явлений в процессе управления на основе полученной информации о прошлом и настоящем с учетом всех условий и факторов влияния; например, с учетом прогнозирования разра­батываются федеральные и региональные программы основных направлений государственной деятельности;

2) планирование деятельности в процессе государственно­го управления по реализации федеральных и региональных про­грамм, регламентированных актами управления;

3) выявление и осмысление актуальных проблем, форму­лирование целей, постановка задач, определение перечня ме­роприятий для решения задач, выбор конкретных количествен­ных и качественных показателей и критериев оценки организа­ции управленческой деятельности;

4) разработка вариантов, обоснование и принятие рацио­нального решения (в правовой форме) и организация его испол­нения;

5) распорядительство (руководство) и координация действий не подчиненных друг *рруту* органов государственного управле­ния в целях улучшения их взаимодействия;

6) правовое регулирование отношений во внутренней и внеш­ней сфере государственного управления по предметам ведения и в объеме компетенции;

7) контроль с целью выявления и устранения отклонений в процессе государственного управления, соблюдения правил и норм и принятия мер дисциплинарной ответственности к винов­ным;

8) учет наличия финансовых, кадровых, материально-техни­ческих и других ресурсов;

9) информационное обеспечение и информационно-аналити­ческая работа;

10) кадровое, материально-техническое обеспечение, финан­сирование и др.

Функции государственного управления реализуют не только органы исполнительной власти. Например, Государственная Дума России утверждает федеральный бюджет и заслушивает отчет о его исполнении, дает согласие на назначение Предсе­дателя Правительства РФ по представлению Президента РФ и др. Судебные органы власти рассматривают и принимают реше­ния о правомерности принятых органами исполнительной влас­ти правовых актов управления, о законности разрешении дел об административных правонарушениях и др.

**3. Органы исполнительной власти: понятие, признаки, правовые основы образования и конституционные принципы деятельности**

История возникновения термина «исполнительная власть» за рубежом имеет давнюю историю как принцип разделения власти и создания системы «сдержек» и «противовесов», т.е. увеличение объема власти какого-либо государственного орга­на или должностного лица должно быть адекватно увеличению объема ответственности во избежание неконтролируемых ви­дов государственной власти. **Теория разделения законода­тельной и исполнительной власти,** разработанная английским философом Дж. Локком (1632-1704), была в последующем раз­вита и дополнена самостоятельной судебной властью француз­ским правоведом Ш. Монтескье (1689-1755), и используется она для государственного обустройства с учетом исторических и национальных особенностей разных стран. В нашей стране ис­полнительная власть законодательно впервые была закрепле­на как самостоятельная форма государственной власти в ст. 10, 11 и 110 Конституции РФ от 12.12.1993 г.

В ст. 10 закреплено три формы государственной власти, а в ст. 11 Конституции РФ определено уже четыре органа государ­ственной власти. Исполнительная власть имеет свои специфи­ческие черты (признаки) как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Признаки исполнительной власти:

1. Высшим звеном (подсистемой) органа исполнительной власти РФ является Правительство РФ — коллегиальный орган, осуществляющий свои функции в форме принятия (коллегиаль­но) постановлений, которые являются подзаконными норматив­но-правовыми актами по предметам ведения РФ и совместным предметам РФ и субъектов РФ и обязательны для исполнения на всей территории РФ. А в ст. 113 Конституции закреплен **прин­цип единоначалия** в определении Председателем Правитель­ства РФ основных направлений деятельности, он также органи­зует работу Правительства РФ. Однако способы и пути реше­ния проблем по направлениям **принимаются коллегиально в форме** нормативных постановлений Правительства РФ. Анало­гично в целом реализуется принцип единоначалия и коллегиаль­ности в государственном управлении и органами исполнитель­ной власти субъектов РФ, за исключением того, что глава субъекта РФ одновременно является и высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта РФ, что существенно отличается от федерального уровня.

2. Второй признак органов исполнительной власти касает­ся предмета ведения, его границ и порядка принятия админист­ративно-правовых актов. На федеральном уровне они при­нимаются **на основании** Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, норматив­ных указов Президента РФ. На *уровне субъектов* РФ органы исполнительной власти по предметам своего ведения в соответ­ствии со ст. 73 Конституции РФ обладают всей полнотой государ­ственной власти и принимают решения **на основании** норм кон­ституций республик в составе России и норм уставов субъек­тов РФ, а также иных законов субъектов РФ. При этом в соответствии с п. 6 ст. 76 Конституции РФ, если существуют про­тиворечия (правовая коллизия) между ФЗ и законом субъекта РФ, то вне предело"в ведения РФ (п. 4. ст. 76) действует закон субъекта РФ, что также не способствует единению и целостно­сти исполнительной власти в России.

3. Третий признак касается иерархии (соподчиненности) пра­вовых актов ФОИВ. Их решения (акты управления) всегда при­нимаются на основании Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ и указов Пре­зидента РФ, т.е. являются не только подзаконными актами в сфере управления, но и не должны противоречить нормативным указам Президента РФ.

Решения же государственных органов исполнительной вла­сти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции *РФ,* КФЗ, ФЗ, международным обязательствам РФ и нарушения прав и свобод человека и гражданина Президент РФ своим указом может **только приостановить** до решения этого вопроса соот­ветствующим судом (п. 2 ст. 85 Конституции РФ).

4. Четвертый признак органов исполнительной власти отра­жен в части 1 ст. 11 Конституции РФ «Государственную власть а Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Феде­ральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ», т.е. здесь состав органов госу­дарственной власти иной, в отличие от ст. 10 Конституции РФ, где указаны три *формы* государственной власти. Кроме того, в ст. 11 вместо органов исполнительной власти указано Прави­тельство РФ, что далеко не одно и то же. На уровне же субъек­тов РФ в соответствии со ст. 10 Конституции РФ три формы го­сударственной власти: законодательная, исполнительная во главе с президентом республики или главой субъекта Федера­ции и судебная.

5. Пятый признак органов исполнительной власти. Действу­ющая система ФОИВ в соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 имеет как бы два блока — «президент­ский» и «правительственный», которые имеют свои уровни сис­темы. Первым уровнем управляющей системы «президентского

блока» является лично Президент РФ с его обслуживающим аппаратом. Вторым уровнем управляемой и одновременно уп­равляющей системы являются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, имеющие пра­вовой статус федеральных министерств, так как они непосред­ственно подчиняются Президенту РФ, осуществляют государ­ственную политику в своей сфере и имеют право принимать нор­мативно-правовые акты по предметам ведения. Третий уровень — управляемая подсистема, состоящая из федеральных служб и федеральных агентств, являющихся ФОИВ и находящихся в ве­дении федеральных министерств.

В «правительственном блоке» соответственно первым уров­нем управляющей системы ФОИВ является Правительство РФ, вторым уровнем — управляемая и одновременно управляющая система — федеральные министерства, и третьим уровнем ФОИВ являются федеральные службы и федеральные агентства в ведении федеральных министерств.

Непосредственно Правительству РФ подчиняются **шесть федеральных служб: 1)** антимонопольная; 2) по тарифам; 3) по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; 4) государ­ственной статистики; 5) по финансовым рынкам; 6) по экологи­ческому, технологическому и атомному надзору — и **два феде­ральных агентства:** по атомной энергии и космическое агентство, т.е., по существу, их правовой статус в какой-то мере приравни­вается к федеральному министерству, как федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет Президент РФ. Кроме того, Президент РФ и Правительство РФ могут образовывать территориальные органы исполнительной власти по согласованию с органами власти субъектов Федерации. Учитывая единое правовое поле в РФ, аналогичная структура органов исполнительной власти в целом должна быть и на уров­не субъектов Федерации. Все это усложняет взаимодействие различных по статусу органов исполнительной власти и не спо­собствует ее эффективному функционированию как единой и целостной системы (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), что и подчерк­нул Президент РФ после трагических событий в г. Беслане.

**Особая роль исполнительной власти** заключается в том, что в распоряжении ее субъектов находятся все наиболее су­щественные атрибуты государственной власти (например, фи­нансы, средства коммуникации, армия, внутренние войска, ми­лиция, службы внутренней и внешней безопасности и т.п.).

Исполнительная власть по своей природе не тождественна административной власти, так как административная власть — это прежде всего реализация внесудебного, т.е. административ­ного, принуждения.

**Конституционные принципы осуществления функций исполнительной власти:** народовластие, социальной справед­ливости, демократизма, верховенства закона, разграничение предметов ведения, функциональной самостоятельности ветвей власти, законности, приоритет прав человека и гражданина, ле­гитимность, гласность, централизация и децентрализация, фе­дерализм и объективный учет национальных интересов больших и малых народов.

**Принцип народовластия,** закрепленный в ст. 3 Конституции РФ, означает, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти, он реализует свою власть непосредственно и через органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти и органы местного само­управления. Контроль за деятельностью органов исполнителе ной власти должен осуществляться как со стороны органов пред­ставительной и судебной властей, так и непосредственно наро­дом. При этом используются различные формы контроля за работой управленческого аппарата и должностных лиц. Следу­ет оценивать, в какой мере реализуется воля народа в прини­маемых законах; если они реально выражают волю большинства народа, то федеральные законы являются правовой формой народовластия.

**Принцип социальной справедливости** (ст. 7 Конституции РФ) закреплен в социальной политике государства, которая на­правлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако эта наиболее актуаль­ная функция государства пока остается наиболее трудноразре­шимой в обозримом будущем. В деятельности органов исполни­тельной власти конституционное право граждан на социально-экономическую защиту, защиту от посягательств на их жизнь, здоровье, собственность, права, свободы и законные интересы корреспондируется с обязанностью уполномоченных на то орга­нов, должностных лиц рассмотреть обращение и принять по нему необходимое решение. Пока же оклад Президента РФ — 100 тыс. руб., министров и депутатов Государственной Думы России — 50 тыс. руб., а МРОТ, гарантированный государством, — 600 руб.

**Принцип демократизма** отражен в ст. 1, 3, 12, 31, 32 и др. Конституции РФ. Реализация этого принципа демократизма осу­ществляется в двух основных формах: непосредственная — в референдумах, свободных выборах, собраниях, конференциях, сходах граждан, подачах петиций (коллективные обращения граждан по совершенствованию законодательства) и др.; пред­ставительная — через выборные органы государственной вла­сти и органы местного самоуправления.

**Принцип верховенства закона** (ст. 4 Конституции РФ) оз­начает иерархическую правовую систему в соответствии с юри­дической значимостью нормативных правовых актов. Высшей юридической силой обладает основной закон государства — Конституция РФ. Все нормативно-правовые акты должны прини­маться на основании и во исполнение основного закона.

**Принцип разграничения предметов ведения,** функцио­нальной самостоятельности ветвей государственной власти, ее баланса закреплен в ст. 10 и 11 Конституции РФ.

**Принцип разграничения предметов ведения и полномо­чий** (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ) проявляется также и в том, что акты ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ не должны быть противоречивы. Осуществляя свои полномочия, ФОИВ создают свои территориальные структуры и назначают соответствующих должностных лиц, а также по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации переда­ют им часть своих полномочий, если это не противоречит Кон­ституции России и ФЗ. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Федерации также передают им часть своих полномочий.

**Принцип законности** (ст. 15 Конституции РФ) в отличие от верховенства закона означает, что органы государственной власти, в том числе исполнительной, органы местного самоуп­равления, должностные лица, граждане и их объединения рав­ны перед законом и обязаны их соблюдать.

**Принцип приоритета прав человека и гражданина** (ст. 2, 18 Конституции РФ) в законодательстве, и особенно в админи­стративной практике, наиболее актуальный. Для правового госу­дарства должно быть характерно то, что права личности явля­ются высшей ценностью, а все государственные органы, и в первую очередь органы исполнительной власти, несут ответ­ственность за несоблюдение этих прав. Права человека и граж­данина должны быть реально и надежно защищены от любого злоупотребления органов государства и должностных лиц.

**Принцип легитимности** тесно связан с принципом демокра­тизма, т.е. оказания доверия и поддержки народом органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии со ст. 32, 33, 130, 131 Конституции РФ. Без осуще­ствления этого принципа любые органы государственной власти и органы местного самоуправления будут функционировать не­эффективно, решая преимущественно задачи узкого круга лиц.

**Принцип гласности** (ст. 24 Конституции РФ) предполагает не только открытость информации, и прежде всего законода­тельства, но и доступность и подотчетность государственных

учреждений и должностных лиц по вопросам, затрагивающим ин­тересы граждан. Любые нормативные правовые акты, затраги­вающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего обозрения.

**Принцип федеративного устройства** Российской Федера­ции (ст. 1, 5 Конституции РФ) предполагает государственную целостность, единство государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государствен­ной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов в РФ.

**Принцип сочетания централизации и децентрализации.** Необходимость централизации вытекает из единства данной системы, когда объем функций и полномочий каждого органа исполнительной власти четко очерчен законодательством (ст. 71-73 Конституции РФ).

**Принцип централизации** в настоящее время имеет большое созидательное значение, ибо в нашем многонациональном го­сударстве система органов исполнительной власти, закреплен­ная Конституцией РФ, законами и указами Президента РФ, яв­ляется важнейшей гарантией против участившихся явлений се­паратизма.

**Принцип децентрализации** касается предметов ведения и полномочий субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ), а так­же комплекса вопросов местного самоуправления в решении сво­их задач экономического и социально-культурного характера.

**Принцип объективного учета национальных особенно­стей** (ст. 17, 19 Конституции) в деятельности органов испол­нительной власти и государственного управлении в России в настоящее время является одним из наиболее актуальных. Многочисленные межнациональные конфликты требуют внима­тельного изучения этого принципа и учета при организации де­ятельности органов исполнительной власти.

**4. Понятие и система отрасли административного права, его источники, соотношение с другими отраслями права**

Административное право является одной из основных пуб­личных отраслей права и предназначено прежде всего для ре-

гулирования управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти (далее — государственной и ме­стного самоуправления).

**Административно-правовые нормы** регулируют также управленческие отношения в процессе деятельности иных форм осуществления государственной власти {законодательной, су­дебной), их обслуживающих аппаратов, в сфере деятельности института президентства и обслуживающих его структур, а так­же в аппаратах прокуратуры, государственного контроля, воен­ного управления, аппаратах ЦИК РФ, Счетной палаты и иных государственных органах, а также управленческие отношения, возникающие в сфере негосударственного управления, напри­мер в связи с осуществлением общественными объединения­ми некоторых функций государственного управления (ДНД, то­варищеские суды, комиссии по делам несовершеннолетних и за­щите их прав и др.).

**Административное право как понятийная категория** озна­чает прежде всего государственно-управленческое право как публичную отрасль, так как объектом регулирования его норм и правил являются управленческие отношения, возникающие меж­ду властными и подвластными субъектами права.

Инициативной стороной в административно-правовых отно­шениях, как правило, выступает субъект управления, облада­ющий государственно-властными полномочиями по отношению к субъекту управления, обладающему правомочиями, т.е. правом требовать соблюдения, исполнения и защиты своих прав, сво­бод и законных интересов.

**Административное право как отрасль права** — это сово­купность норм, правил поведения, установленных или санкцио­нированных государством, его уполномоченными органами вла­сти, должностными лицами, обеспеченных мерами государствен­ного принуждения, в цепях регулирования управленческих отношений, возникающих в сфере деятельности органов испол­нительной власти, государственного управления, а также в де­ятельности иных государственных органов власти и их аппара­тов, в деятельности негосударственных организаций, уполномо­ченных в законном порядке осуществлять управленческие функции.

**Система отрасли административного права** — это сово­купность норм, правил административного права, взаимосвязан­ных и взаимозависимых и образующих специфическое инфор­мационно-правовое единство, обеспечивающее эффективное правовое регулирование управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственно­го управления, а также отношений в сфере управленческой де-

ятельности, осуществляемой другими органами государственной власти и их обслуживающими аппаратами и иными уполномо­ченными законом субъектами административного права.

**Система отрасли административного права** включает в себя две основные подсистемы — Общую и Особенную части, которые, в свою очередь, можно подразделить и на меньшие подсистемы.

**Общая часть:**

1) государственное управление, исполнительные органы власти;

2) административное право как отрасль правд, научная от­расль знаний и учебная дисциплина;

3) субъекты административного права;

4) формы и методы осуществления деятельности органов исполнительной власти, государственного управления;

5) административное правонарушение и административная ответственность;

6) административная юрисдикция;

7) административный процесс и виды административного производства;

8) законность и дисциплина в деятельности органов испол­нительной власти, государственного управления.

Особенная **часть:**

1) административно-правовое регулирование в сфере эконо­мических отношений;

2) административно-правовое регулирование отношений в социально-культурной сфере;

3) административно-правовое регулирование государствен­ного управления в административно-политической сфере;

4) административно-правовое регулирование в иных сферах.

Главным связующим звеном единого предмета администра­тивно-правового регулирования является управленческая приро­да отношений, возникающих во всех этих сферах и областях го­сударственной деятельности.

Основная задача дисциплины — оказать помощь в изучении отрасли и науки административного права, освоении законотвор­ческой и правоприменительной практики, а также усвоить основ­ные термины, категории, понятия, положения и институты адми­нистративного права, основные задачи науки, цель которых сво­дится к познанию объективных законов и закономерностей в управленческой деятельности с целью ее совершенствования.

**Источники административного права** — различные фор­мы их законодательного выражения. Нормы административно­го права содержатся в различных по значению и характеру нор­мативно-правовых актах. Административно-правовые нормы

могут содержаться в нормативных актах других отраслей пра­ва.

**К источникам административного права относятся:**

1) Конституция РФ и конституции республик в составе Рос­сии, уставы остальных субъектов РФ, ФКЗ, ФЗ и законы субъек­тов РФ;

2) постановления палат Федерального Собрания, постанов­ления органов представительной власти субъектов РФ;

3) указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, аналогичные акты на уровне субъектов РФ;

4) правовые акты уполномоченных ФОИВ, аналогичных ор­ганов исполнительной власти на уровне субъектов РФ;

5) решения администраций органов местного самоуправле­ния.

Остаются источниками норм административного права акты высших и центральных органов СССР — при условии, если по регулированию этих отношений не приняты акты России и если они не противоречат законодательству России. Например, Указ Президиума ВС СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12.04.1968 г., так как Федераль­ный закон «Об обращениях граждан» пока не принят.

**Отрасль административного права имеет тесную взаимо­связь со всеми другими отраслями права,** но при этом обла­дает специфическими признаками, обусловленными своим пред­метом регулирования, методом воздействия, источниками пра­ва и иными признаками.

Наиболее **тесная связь административного права с кон­ституционным правом,** которое определяет принципы органи­зации и деятельности всех других отраслей права. Конституци­онное право и его нормы регулируют основные общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устрой­ства, организации видов государственной власти, ее осуществ­ления на основе ее разделения на законодательную, исполни­тельную и судебную, взаимоотношения личности, общества и государства. Конституционное право регламентирует порядок образования и организацию деятельности органов исполнитель­ной власти РФ.

Имеется тесная **связь с наукой государственного и муни­ципального управления,** так как административно-правовыми нормами регламентируются и охраняются управленческие отно­шения, возникающие в сфере реализации государственных функ­ций и задач, а также закрепляется правовой статус органов государственного управления и администраций органов МСУ.

Тесная **связь административного права с муниципаль­ным правом,** так как в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Деятельность органов местного само­управления может быть объектом административного права в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, если они наделяются законом отдельными государственными полномочиями. При органах МСУ существует множество различных административ­ных комиссий, уполномоченных рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях и налагать администра­тивные наказания на виновных.

Тесная **связь с дисциплиной «Правоохранительная дея­тельность и правоохранительные** органы». Так, многие орга­ны исполнительной власти, государственного управления осу­ществляют в качестве своих основных (предметных) функций правоохранительные, статус правоохранительных органов опре­делен административными нормами, правоохранительная дея­тельность также регламентирована в основном административ­но-правовыми нормами. Правоохранительные органы, должно­стные лица осуществляют свои функции и задачи, используют административно юрисдикционные полномочия. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнения законов в деятельности органов исполнительной власти, государствен­ного управления, осуществление судебного контроля за действи­ями и решениями органов исполнительной власти, государствен­ного управления и их должностных лиц также осуществляется на основе и в порядке, определяемых административно-процес­суальными нормами.

Тесная **связь с финансовым, налоговым и таможенным правом.** Административное право определяет компетенцию этих органов, регулирует организацию их деятельности, а также рег­ламентирует административно-процессуальный порядок рас­смотрения дел и привлечение к административной ответствен­ности правонарушителей в этих отраслях права. Здесь роль норм административного права является правоохранительной.

Имеется **связь с земельным правом,** нормы которого регу­лируют отношения между землепользователями и государством. Вместе с тем органы исполнительной власти сдают земельные участки в аренду, производят их изъятие, контролируют их раци­ональное использование. Эти отношения регулируются нормами административного и земельного права. Охрана этих отношений также осуществляется нормами административного права.

**С трудовым правом** также имеется связь в сфере регули­рования нормами административного права служебных обязан­ностей и прав должностных лиц, прохождения специальной го-

сударственной службы (оборона, внутренние дела, служба бе­зопасности и др.).

**Связь с гражданским правом** по вопросам регулирования имущественных отношений со стороны органов исполнительной власти, органов государственного управления, их должностных лиц осуществляется также методом власти-подчинения. Напри­мер, распоряжением органа исполнительной власти передает­ся имущество и оборудование от одной государственной орга­низации другой — муниципальной.

**Связь с уголовным правом** осуществляется по мере ква­лификации состава административного правонарушения, по сте­пени общественной опасности деяния; если не предусмотрена уголовная ответственность, то в течение двух месяцев решает­ся вопрос о привлечении правонарушителя к административно­му наказанию. Границы между административным проступком и преступлением иногда очень трудно различимы.

Также **связь административного права имеется с уголов­но-процессуальным, гражданско-процессуальным правом и судебным законодательством.** Основное отличие состоит в порядке использования функций административной власти, т.е. имеет место внесудебный характер реализации их органами исполнительными власти, их должностными лицами (юрисдик-ционные полномочия) по рассмотрению и разрешению управлен­ческих споров и дел об административных правонарушениях.

Однако судьи при рассмотрении административных дел, как и прокуроры в рассмотрении административных дел, руковод­ствуются административно-процессуальными нормами.

Имеется **связь с такими отраслями права, как воздушное, морское, лесное, природоохранное, горное, таможенное и др.** Отношения в них регламентируются различными отрасля­ми права, в том числе и нормами административного права, которые осуществляют правоохранительные функции.

**5. Предмет, метод, методология и задачи науки административного права**

**Предмет отрасли административного права** — управлен­ческие отношения, возникающие в процессе реализации государ­ственно-властных функций и задач для достижения целей ад­министративно-правового регулирования органами исполнитель­ной власти, государственного управления и их уполномоченными должностными лицами. Кроме того, нормами административно­го права охраняются общественные отношения, регулируемые другими отраслями права, например земельного, горного, вод-

ного, финансового, таможенного, налогового, муниципального, жилищного и др.

**Объектом административного права** являются также ад­министративно-процедурные и другие организационно-правовые отношения в сфере деятельности аппаратов исполнительной власти, государственного управления, а также внутриорганиза-ционные управленческие отношения в аппаратах, обслужива­ющих институт Президента, органы законодательной власти, суда, прокуратуры, Счетной палаты, Центральной избирательной ко­миссии и др.

Если сильно сужать предмет отрасли права, то сама отрасль обедняется, многое теряет; если расширять границы предмета до границ объекта, то можно утратить самостоятельность пред­мета самой отрасли права, так как она смыкается с предмета­ми других отраслей права.

**Административный метод** — это властный метод, осуще­ствляемый от имени государства органами исполнительной вла­сти, государственного управления и их уполномоченными долж­ностными лицами, гарантируется и обеспечивается его реали­зация государственными мерами убеждения и принуждения. В определенных случаях законодательством этот властный ме­тод может делегироваться иным негосударственным органам на основании и в порядке, определенных законом (например, ДНД для доставления правонарушителя и составления админи­стративного протокола).

Кроме административного (властного) метода в администра­тивном праве широко используются **методы административно-договорные,** например заключение контракта о прохождении военной службы или иной специализированной службы в госу­дарственных органах. Во время заключения административно­го договора действует принцип равноправия сторон, когда же договор о контрактной службе подписан сторонами, то в дей­ствие вступают административные методы. Однако есть исклю­чение, когда заключается равноправный административный до­говор между органами исполнительной власти субъектов РФ или между органом исполнительной власти субъекта РФ и федераль­ным органом исполнительной власти. В административном праве используются и **методы стимулирования** управленческой де­ятельности, различные поощрения (моральные и материальные), налоговые льготы и др. Значительно реже используются мето­ды административного принуждения, так как это дорогостоящие методы и не всегда эффективные. Методы государственного уп­равления и регулирования в новых экономических условиях пре­терпевают серьезные изменения в соответствии с условиями и действиями факторов внешней среды, уровня правосознания

граждан и должностных лиц государства как субъектов адми­нистративно-правовых отношений.

Определение и обоснование предмета науки административ­ного права в настоящее время являются наиболее актуальной проблемой, так как в государстве в последнее десятилетие про­водятся радикальные политические, социальные, экономические, правовые и организационные реформы.

**Административное право как одна из научных отраслей публичного права** — система теоретических взглядов, пред­ставлений и положений об отрасли административного права, предмете и методе его регулирования.

**Административная наука** как одна из научных отраслей права вырабатывает и теоретически систематизирует объектив­ные знания, идэи, взгляды, понятия, представления и положе­ния об **отрасли** административного права, ее предмете и мето­де регулирования, правотворческой и правоприменительной практике, осуществляемой органами исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ.

**Предмет науки административного права** — исследование законов, закономерностей и особенностей в управленческой деятельности органов исполнительной власти, органов государ­ственного управления, их должностных лиц и осуществляемых при этом управленческих отношений в иных сферах, эффектив­ности административно-правовых норм, регулирующих эти от­ношения, правоприменительной практики, выявление свойств с целью их совершенствования.

**Объект науки административного права** — управленчес­кие отношения, которые исследуются наукой с целью их совер­шенствования.

Основные области исследования науки административного права:

1) предмет административного права в современных усло­виях становления и развития исполнительной власти, государ­ственного управления;

2) методы и формы правового регулирования в деятельнос­ти органов исполнительной власти, исполнительно-распоряди­тельной деятельности органов государственного управления в современных условиях;

3) правовой статус органов исполнительной власти, органов государственного управления, администраций органов МСУ как субъектов административно-правовых отношений;

4) правовое положение физических лиц в сфере деятельно­сти органов исполнительной власти, государственного управле­ния, администрации органов МСУ;

5) административно-правовой статус государственных и му­ниципальных служащих как субъектов административно-право­вых отношений;

6) правовое положение негосударственных и общественных объединений как коллективных субъектов административно-пра­вовых отношений;

7) административно-юрисдикционная деятельность, ее под­ведомственность в разрешении управленческих споров и в рас­смотрении индивидуальных дел об административных правона­рушениях;

8) ответственность по административному праву;

9) административное правонарушение и административная ответственность;

10) административный процесс и его виды;

11) административное производство и его виды;

12) административно-правовое регулирование государствен­ного управления в различных сферах и др.

Особым элементом предмета науки административного пра­ва является правотворческая и правоприменительная деятель­ность органов исполнительной власти, государственного управ­ления и их должностных лиц. Изучая практику применения адми­нистративно-правовых норм, можно оценивать их эффективность, выявлять пробельность 8 законодательстве и дефекты в юриди­ческой технике.

**Основная задача науки административного права** — ис­следовать предмет науки с целью выработки рекомендаций и мер по созданию благоприятных условий для успешного функ­ционирования государства, и в первую очередь деятельности органов исполнительной власти, государственного управления в новых условиях рыночной экономики.

**6. Административное право как учебная дисциплина**

**Дисциплина курса «Административное право»** — систе­ма обучения, которая строится исходя из учета отрасли и науки административного права. В дисциплине курса изучаются основ­ные понятия, положения, институты, принципы и задачи науки административного права, а также система норм отрасли пра­ва, правоприменительная практика и эффективность действия этих норм, а также основные понятия, положения, термины (пра­вовые дефиниции), позволяющие глубже изучить дисциплину.

Административное право как учебная дисциплина изучает­ся в высших юридических учебных заведениях. Построение си­стемы курса во многом зависит от профиля вуза, где изучается дисциплина административного права.

Дисциплина имеет свои особенности, которые отражаются прежде всего в построении институтов системы курса. К числу ее особенностей следует отнести прежде всего комплексность и объемность предмета и объекта регулирования управленчес­ких отношений, без которых не может существовать ни одно государство и общество, так как эта публичная отрасль права регламентирует отношения в сфере государственного управле­ния и охраняет нормы других отраслей права.

**7. Механизм административно-правового регулирования**

**Система элементов механизма административно-право­вого регулирования** — совокупность элементов и правовых средств, взаимосвязанных и взаимозависимых и образующих информационно-правовое единство в целях упорядочивающего воздействия и устойчивого развития управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государ­ственного управления и иных регулируемых административны­ми правовыми нормами управленческих отношениях.

Элементы механизма административно-правового регулиро­вания:

1) нормы административного права, регламентирующие принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, государственного управления; формирование целей, постановки задач; определение функций, компетенции органов исполнительной власти, государственного управления, содержа­щихся в Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, а также аналогичные нор­мативные акты на уровне субъектов РФ и другие нормативные акты, принятые полномочными органами государственной вла­сти и управления;

2) акты толкования норм административного права, как пра­вило, Конституционным Судом РФ, другими судебными органа­ми власти;

3) индивидуальные акты;

4) акты применения норм административного права (акты применения в отличие от обычных индивидуальных актов, реа­лизуют юрисдикционные (подведомственные) властные полно­мочия);

5) административно-правовые отношения в сфере деятель­ности органов исполнительной власти, государственного управ­ления — это прежде всего урегулированные нормами админис­тративного права полномочия, функции, задачи, формы, мето­ды в деятельности субъектов права.

Особое значение в системе элементов механизма админис­тративно-правового регулирования занимает правосознание граждан, методы убеждения и административного принуждения. Правосознание как совокупность идей, взглядов, мнений, выра­жающих определенные отношения людей, их социальных групп к нормам права, правоприменительной деятельности, законно­сти, правосудию, их мнения о правомерности или неправомер­ности этих видов юридических отношений.

**Процесс административно-правового регулирования** — последовательное воздействие правовых методов и средств для достижения целей регулирования поведения участников управ­ленческих отношений в сфере деятельности органов исполни­тельной власти, государственного управления.

**8. Административно-правовые нормы: понятия, признаки и виды**

**Особое значение в функционировании системы механизма** административно-правового регулирования имеют **правовые акты,** которые **включают** в себя понятие нормативных и инди­видуальных актов.

**Система административных нормативно-правовых ак­тов** — взаимосвязанная и взаимозависимая совокупность норм и правил, выраженная в форме административных норм, обес­печенных мерами убеждения и государственного принуждения.

**Особенности системы административных нормативно-правовых актов** состоят в том, что они находятся в соподчи­ненной взаимосвязи друг с другом, тип связи определяется юри­дической силой этих актов.

**Норма административного права,** как и норма другой от­расли права, — это правило общего характера, конкретная мера возможного, должного или обязательного поведения участников управленческих отношений, установленная или санкционирован­ная государством, гарантирующая их реализацию специальны­ми мерами государственного стимулирования или принуждения.

**Особенностью норм административного права** является то, что они являются регулятором управленческих отношений, складывающихся в сфере деятельности органов исполнитель­ной власти, государственного управления. Нормами админист­ративного права может быть предусмотрена не только юриди­ческая ответственность, но и поощрение за образцовое выпол­нение своих служебных обязанностей.

**Административно-правовые нормы способствуют реше­нию следующих основных задач:**

1) упорядочение управленческих отношений **и** регулирова­ние функций в системе органов исполнительной власти, государ­ственного управления;

2) регламентация связей и отношений различных отраслей и сфер отраслевого и межотраслевого управления, координация и взаимодействие государственных органов власти и их обслу­живающих аппаратов с юридическими и физическими лицами;

3) закрепление научно обоснованных и рациональных отно­шений между субъектами и объектами управленческой деятель­ности с целью их оптимизации и устойчивого динамического развития;

4) стимулирование, запретительные меры, определение сте­пени и порядка применения мер административного принужде­ния, включая применение видов наказания за административные правонарушения или освобождения от наказания.

**Структура нормы административного права** — способ и форма взаимосвязи ее элементов. Такими элементами являют­ся гипотеза, диспозиция и санкция. Вместе с тем нормам адми­нистративного права присуще и поощрение.

**Гипотеза административно- правовой нормы** — управлен­ческие отношения, на которые она призвана при определенных условиях воздействовать. По существу, это юридические фак­ты, порождающие административно-правовые отношения.

**Диспозиция** — правило поведения сторон, предписываемое нормой. Диспозиция всегда предполагает тесную взаимосвязь прав и обязанностей субъектов права.

**Санкция** всегда содержит указание на меры административ­ного наказания (или иной меры принуждения), применяемые к правонарушителю. В административной правовой норме вмес­то санкции в зависимости от содержания нормы и условий ее применения может применяться поощрение.

**Поощрение** как элемент административно-правовой нормы есть публичное признание заслуг физического и юридического лица в выполнении им правовых обязанностей и общественно­го долга, сформулированных в диспозиции административной правовой нормы.

**Административно-правовые нормы можно классифици­ровать по видам:**

1) по содержанию, т.е. по типу регулируемых однородных отношений;

2) по предмету регулирования;

3) по методу воздействия;

4) по форме предписания;

5) по способу действия.

**1.** **По содержанию** административно-правовые нормы объ­единяются в правовые институты, с их помощью регулируются родственные по содержанию управленческие правоотношения. Это прежде всего следующие группы (виды) норм:

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

2) закрепляющие основные положения организации, функци­онирования и правовое положение государственных предприя тий, учреждений и организаций;

3) устанавливающие оптимальные формы и методы реали зации деятельности органов исполнительной власти, государ ственного управления;

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

5) закрепляющие и регулирующие основные положения принципы организации и деятельности института государствен ной службы;

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

7) разрешающие вопросы административной юрисдикции (подведомственность) правового разрешения управленчески) споров и конфликтов, рассмотрения индивидуальных дел о' административных правонарушениях и принятия мер админис тративного принуждения, в том числе и мер административной наказания;

8) определяющие положения и принципы регулирования от ношений между субъектами административного права в эконс мике, промышленности, аграрном секторе, хозяйственной сфе ре, социально-культурной и административно-политической сфе ре и межотраслевом управлении.

2. **По предмету правового регулирования** они делятся на материальные и процессуальные нормы.

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

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

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

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

2) уполномочивающие — например, в гл. 23 КоАП перечис­лены субъекты права, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях;

3) запрещающие (например, вмешиваться в работу избира­тельной комиссии, комиссии референдума — ст. 5.2. КоАП);

4) стимулирующие — создающие условия должного поведения в сфере управленческих отношений или наличие обстоятельств, смягчающих административную ответственность (ст. 4.2. КоАП), что также косвенно стимулирует законопослушность граждан;

5) согласительные административные процедуры также ши­роко используются в регулировании управленческих отношений.

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

1) категорические (императивные);

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

3) диспозиционные (регулирующие права и обязанности в рамках или диапазоне, предоставленных нормой права).

5. **По способу действия** (в пространстве, по времени и субъектам регулирования):

1) в пространстве — общероссийские, в пределах субъекта РФ, местные правовые акты и др.;

2) по времени — с определенным сроком действия, бессроч­ные, не имеющие предварительного срока действия;

3) по субъектам регулирования — в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, касающиеся физических или юридических лиц, государственных служащих, негосударственных учреждений.

**Формы реализации административно-правовых норм:** 1) соблюдение; 2) исполнение; 3) использование; 4) применение.

Наиболее широко используемая форма реализации — это **соблюдение** права, т.е. добровольное исполнение субъектами управленческих отношений требований, предписываемых адми­нистративно-правовой нормой.

**Исполнение** права в отличие от соблюдения заключается в активных правомерных и позитивных действиях субъектов уп­равленческих отношений по выполнению предписаний, содержа­щихся в нормах. В определенных ситуациях пассивное пове-

дение субъекта управление может рассматриваться как упуще­ние, недобросовестность, халатность.

**Использование** права есть активное и добровольное совер­шение субъектами и объектами управленческих отношений пра­вомерных действий, которые связаны с реализацией субъектив­ных прав и обязанностей в сфере деятельности органов испол­нительной власти, государственного управления.

**Применение** права всегда носит активный, творческий, го­сударственно-властный, организующий характер, осуществляет­ся компетентными органами исполнительной власти, государ­ственного управления.

Подобная классификация норм административного права позволяет быстрее выявлять субъектов и круг их отношений с целью совершенствования управленческих отношений.

**Требования к применению норм административного права:**

**1.** **Соблюдение законности** в процессе административного нормотворчества и правоприменительной практики в сфере уп­равленческой деятельности является **обязанностью** органов исполнительной власти, государственного управления.

2. **Оптимальность применения нормы** в соответствии с целью, сформулированной в норме права и в связи с конкрет­ными условиями ее реализации. Субъекты управления должны осуществлять свои функции и задачи с минимально возможны­ми затратами ресурса.

3. **Обоснованность применения нормы** на основе досто­верных фактов. Обоснованность назначения административно­го наказания исчерпывающе регламентирована в гл. 4 КоАП «На­значение административного наказания».

4. **Научная организация правоприменительной деятель­ности** выражена:

а) оптимизацией процесса применения административно-правовых норм;

б) рациональным разделением труда между субъектами от­ношений;

г) обоснованным распределением полномочий и компетен­ции между субъектами административно-правовых отношений;

д) использованием количественных методов, современных компьютерных средств и новых информационных технологий;

е) использованием передового опыта.

5. **Целесообразность применения норм административ­ного права** объясняется характером деятельности органов ис­полнительной власти, государственного управления на основа­нии закона и во исполнение цели, заложенной в законе.

**6. Стабилизация управленческих отношений** является одной из основных целей административно-правового регулиро­вания, так как позволяет реализовать каждому свои права, сво­боды, законные интересы в любой не запрещенной законом сфе­ре деятельности.

**9. Административные правовые отношения: признаки, элементы, содержание и их виды**

**Административные правовые отношения** — регулиру­емые и охраняемые нормами административного права управлен­ческие отношения сторон (властной и подвластной), складыва­ющиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, а также отношения управленчес­кого характера, возникающие при осуществлении функций и за­дач государственного управления иными органами государствен­ной власти, а также управленческие отношения, которые возни­кают в сфере негосударственного управления в связи с осуществлением (законным) этими субъектами функций и задач государственного управления.

В административных правовых отношениях как основном элементе механизма правового регулирования индивидуализи­руются положения той или иной нормы административного пра­ва, определяются характер, права, обязанности, функции, задачи и ответственность участников (субъектов) управленческих отно­шений. Эти правовые отношения воздействуют на управленчес­кие процессы через волю и сознание их участников (сторон), выступают как конечный результат согласованности управля­ющего, упорядочивающего и преобразовывающего воздействия со стороны властного субъекта управления на подвластные субъек­ты управления в процессе реализации функций и задач государ­ственного управления и правового регулирования.

Право само по себе не может быть реализовано без примене­ния соответствующих способов и средств его обеспечения, поэто­му органы исполнительной власти, государственного управления, их уполномоченные должностные лица, осуществляя повседнев­ные функции и задачи государственного управления и правового регулирования, наделяются государственно-властными полномо­чиями стимулировать добровольное исполнение управленческих решений или применять меры государственного принуждения.

**Основные признаки административно-правовых отноше­ний:**

1) в отличие от гражданско-правовых административно-пра­вовые отношения **имеют односторонний, публичный, государ­ственно-властный характер;**

2) административно-правовые отношения **реализуются в обширных, комплексных управленческих отношениях в мас­штабе государства.**

Например, ФКЗ «О Правительстве РФ», в котором регламен­тированы управленческие отношения, реализуемые высшим органом исполнительной власти во всех сферах и областях го­сударственного управления. Кроме того, административные правовые отношения возникают в процессе реализации управ­ленческих отношений, возникающих в деятельности органов за­конодательной власти, судебной власти, их обслуживающих ап­паратов, органов прокуратуры, контрольных органов, органов военного управления, негосударственных учреждений, уполно­моченных осуществлять часть государственных функций и за­дач в сфере правоохранительной деятельности;

3) общим объектом воздействия административно-правовых отношений являются общественные отношения или, точнее, **поведение участников,** обусловленные сознанием и волей каж­дой из сторон. Этому правилу есть и исключение. Объектом правоотношений может быть и предмет, например объект автор­ского права, а также нематериальный объект — честь и досто­инство человека и гражданина;

4) административно-правовые отношения **регулируют и охраняют в основном публично-правовые интересы,** возни­кающие в осуществлении деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. Часто публичный интерес трактуется просто как государственный интерес. Однако это не совсем так, при осуществлении государственного управления это понимается как адекватная реакция государственных органов власти и управления на требования общества в создании надеж­ной социально-экономической защиты или осуществлении эф­фективной правоохранительной деятельности;

5) административно-правовые отношения возникают **по ини­циативе уполномоченных властных субъектов управления** по поводу осуществления функций государственного управле­ния и правового регулирования, а также **по инициативе подвла­стных субъектов управления** в результате неудовлетворитель­ной реализации управленческих отношений субъектом управле­ния (в форме заявлений, предложений, жалоб физических и юридических лиц);

6) административно-правовые отношения **иногда характери­зуются равноправием участников отношений.** Например, при заключении административных договоров между ФОИВ и ОИВ субъектов РФ, при разрешении управленческих конфликтов и споров и др.;

7) административно-правовые отношения регламентируют управленческие отношения и по своей сути **являются органи­зационно-правовыми,** т.е. с помощью норм права упорядочи­вается процесс организации управления с целью оптимального функционирования органов исполнительной власти, государ­ственного управления.

**Основные элементы административно-правовых отно­шений:** субъекты, объекты и юридические факты.

**Субъектами административно-правовых отношений** яв­ляются стороны; по инициативе одной из них на основании нор­мы права и юридического факта возникают, изменяются и пре­кращаются административно-правовые отношения.

Субъектами административно-правовых отношений являются как юридические, так и физические лица.

**Объект** — это то, по поводу чего возникают правоотноше­ния.

**Юридические факты** являются основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отноше­ний. Юридические факты имеют осознанный, волевой характер. Это правомерные и неправомерные действия (бездействие) людей. Юридические факты имеют простой и сложный состав.

**Юридическое событие** — не зависящее от воли людей со­бытие, требующее государственной регистрации и в связи с ко­торым наступает изменение объема административной право­субъектности, Например, гражданину исполнилось 18 лет, он приобрел активное избирательное право и обязанность встать на учет для решения вопроса о прохождении военной службы по призыву.

**Содержание административно-правовых отношений** оп­ределяется, как правило, объемом административной право­субъектности сторон отношений, связанным с ограничением по возрасту, состоянию здоровья, установленным в судебном по­рядке, социальным статусом и другими условиями.

**Правосубъектность** — общее понятие правоспособности и дееспособности.

**Административная правоспособность** — закрепляемая за субъектом права возможность иметь права и обязанности, но­сящие юридический характер.

У физических лиц правоспособность возникает с момента рождения и заканчивается в связи со смертью, а у юридичес­ких лиц — с момента регистрации и до ее прекращения в по­рядке, определенном законом.

**Специальная административная правоспособность** у го­сударственных и муниципальных служащих возникает с момен-

та зачисления их на должность и прекращается с момента их увольнения.

**Административная дееспособность** — это закрепленная за субъектами права возможность своими действиями приобретать субъективные права и исполнять обязанности, предусмотренные законодательством.

**Административно-правовые отношения носят двусторон­ний характер:** например, праву властного субъекта управления соответствуют обязанности подвластного субъекта управления, и наоборот. Например, праву подачи жалобы соответствует обя­занность субъекта управления рассмотреть эту жалобу в срок и по существу и в срок сообщить результат по жалобе.

**Классификация административных правовых отношений:**

1) по содержанию;

2) по соотношению прав и обязанностей участников отноше­ний;

3) по характеру порождающих их юридических фактов.

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

**Материальными** административно-правовыми отношениями называются такие общественные отношения, которые возникли в сфере деятельности органов исполнительной власти, государ­ственного управления, регламентируемые материальными нор­мами административного права.

**Административно-процессуальные** нормы регламентиру­ют равноправное отношение сторон — например, в процессе про­изводства по обращениям граждан в органы государственной власти, государственного управления, а также в процессе раз­решения индивидуальных дел в сфере государственного управ­ления, по делам об административных правонарушениях.

**Отношения административно-договорного характера** — особый вид административно-правовых отношений, которые в настоящее время часто возникают между органами исполнитель­ной власти РФ и субъектами РФ, а также между органами ис­полнительной власти субъектов РФ.

2. **По соотношению прав и обязанностей участников** от­ношения делятся на властные или субординационные (по вер­тикали) и взаимодействия или согласования (по горизонтали).

**Властные отношения (субординационные)** возникают меж­ду руководящими и подвластными субъектами, являются верти­кальными отношениями (соподчиненное™), реализующими уп­равляющее воздействие.

3. **По характеру юридических фактов** административно-пра­вовые отношения делятся на отношения, порожденные правомер­ными и неправомерными фактами (действием или бездействием).

Административно-правовые отношения обусловливают такое поведение их участников, которое соответствует принятым за­коном или другим нормативным актом (предписанием или тре­бованием). В преобладающих случаях административно-право­вые отношения возникают, изменяются или прекращаются на основании юридических фактов, порожденных правомерными действиями. Если же эти предписания и требования нарушают­ся, то их защита гарантируется и осуществляется в админист­ративном или судебном порядке.

Значительное большинство административно-правовых от­ношений защищается в административно-процессуальном по­рядке. Процедура такой защиты реализуется в установленном законом порядке полномочными органами по предметам веде­ния и в объеме полномочий.

Большой объем административных правонарушений защи­щается в судебном порядке. Этот способ защиты прав и свобод граждан является более квалифицированным и лишен субъек­тивного фактора ведомственной необъективности.

Административно-правовые отношения, защищаемые в су­дебном порядке, определены Законом от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, наруша­ющих права и свободы граждан»3.

Особо большой объем административно-правовых отноше­ний, связанных с правомерными и неправомерными действия­ми участников, возникает между правоохранительными органа­ми и физическими и юридическими лицами. В зависимости от характера этих отношений они могут быть отношениями власт­ными (рассмотрение дел об административном правонарушении) или характеризоваться равенством сторон (регистрация граждан, выдача лицензии и т.п.).

**10. Предмет, объект науки административного права**

Определение и обоснование предмета науки администра­тивного права в настоящее время являются актуальной пробле­мой, так как в России в последнее десятилетие проводятся ра­дикальные политические, социальные, экономические и админи­стративные реформы.

Административная наука как одна из научных отраслей пуб­личного права представляет собой систему теоретических взгля­дов, представлений и положений об отрасли административно­го права, предмете и методе его регулирования.

**Наука административного права** вырабатывает и теорети­чески систематизирует объективные знания, идеи, взгляды, по­нятия, представления и положения об отрасли административ­ного права, предмете и методе его регулирования, правотвор­ческой и правоприменительной практике, осуществляемой органами исполнительной власти (государственной и МСУ), го­сударственного управления.

**Предмет** (что исследуется) и **объект** (на что направлено ис­следование) науки административного права существенно отли­чаются от предмета и объекта отрасли права и учебной дисцип­лины.

**Предметом науки административного права** является ис­следование законов, закономерностей и особенностей управлен­ческой деятельности органов исполнительной власти (государ­ственной и МСУ), государственного управления и управленчес­ких отношений, а также изучение эффективности действия административно-правовых норм, регулирующих эти отношения, правоприменительной практики, выявление тенденций и свойств с целью совершенствования государственного управления.

**Объект науки административного права** — это управлен­ческие отношения, которые исследуются наукой с целью их со­вершенствования.

**11. Методологические основы и задачи науки административного права**

Методологической основой развития науки административ­ного права являются философские и социологические науки, по­ложения теории социального управления и общей теории социо­логии и права. Большое значение для научных исследований имеют решения государственных органов власти по вопросам организации государственного управления.

Наука административного права использует исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, социологиче­ский, логический и другие методы исследования.

Как система наука административного права построена на основе внутренней взаимосвязи и взаимозависимости админи­стративно-правовых положений, принципов организации и инсти­тутов, образующих целостное информационно-правовое един­ство научной отрасли права. Система науки административно­го права по объему шире системы отрасли административного

права, так как наука административного права исследует не только совокупность административно-правовых норм, но и дру­гие теоретические проблемы, связанные с теорией и практикой административно-правового регулирования.

Особое значение в развитии науки административного пра­ва имеет методология познания управленческих отношений.

Таким образом, **методологической основой науки адми­нистративного права** является совокупность общенаучных и ча-стнонаучных методов и средств познания, с помощью которых исследуются закономерности, законы и особенности управленче­ских отношений в отрасли административного права, процесса законотворчества и правоприменительной деятельности, а так­же изучаются категории, понятия и институты самой науки ад­министративного права.

**Основные задачи исследования науки административно­го права.** К ним следует отнести: 1) предмет и объект админи­стративного права в современных условиях становления и раз­вития системы органов исполнительной власти (государствен­ной и МСУ), государственного управления; 2) методы и формы правового регулирования в деятельности органов исполнитель­ной власти, государственного управления в современных усло­виях; 3) правовой статус органов исполнительной власти, орга­нов государственного управления, их должностных лиц как субъектов административно-правовых отношений; 4) правовое положение физических лиц в сфере деятельности органов ис­полнительной власти, государственного управления; 5) админи­стративно-правовой статус государственных и муниципальных служащих как субъектов административно-правовых отношений; 6) правовое положение негосударственных и общественных объединений как коллективных субъектов административно-пра­вовых отношений; 7) административно-юрисдикционная деятель­ность, ее подведомственность в разрешении управленческих споров и рассмотрении индивидуальных дел об административ­ных правонарушениях; 8) ответственность по административно­му праву; 9) административное правонарушение и администра­тивная ответственность; 10) административный процесс и его виды; 11) административное производство и его виды; 12) ад­министративно-правовые режимы; 13) эффективность обеспече­ния законности и дисциплины в деятельности органов исполни­тельной власти, государственного управления, их должностных лиц; 14) административно-правовое регулирование общего, от­раслевого и межотраслевого государственного управления и его правовое регулирование; 15) административно-правовое регули­рование управленческих отношений в экономической, хозяй­ственной, промышленной, аграрной сферах и областях; 16) ад-

министративно-правовое регулирование государственного управления в административно-политической сфере; 17) адми­нистративно-правовое регулирование управленческих отноше­ний в социально-культурной сфере и др.

**12. Административно-правовой статус граждан**

Необходимость использования термина «физические лица» обусловлена прежде всего их множественностью и разным объ­емом административной правосубъектности (правоспособность и дееспособность).

**Физические лица** — граждане РФ, граждане СНГ, лица с двойным гражданством, иностранные граждане и лица без граж­данства. У всех этих категорий граждан различный объем ад­министративно-правового статуса, но все они как физические лица являются субъектами административного права.

Конституционные нормы, регламентирующие основные пра­ва и свободы физических лиц, являются нормами прямого дей­ствия, но это не значит, что административно-правовые нормы утрачивают свое значение. Скорее наоборот, они детализиру­ют и реализуют права и свободы, а также регламентируют от­ношения по возложению на субъектов отношений обязанностей в сфере управления, устанавливают в соответствии с админис­тративным законодательством меры ответственности за нару­шение этих норм.

Граждане РФ, выступая в роли субъектов административного права, обладают соответствующим административно-правовым статусом, закрепленным в правовых нормах, определяющих их социально-правовую роль в государстве и обществе.

**Административно-правовой статус гражданина** — комп­лекс его прав и обязанностей, государственные гарантии осуще­ствления этих прав и обязанностей, обеспеченные юридически­ми способами и средствами защиты.

Административно-правовой статус гражданина РФ определен Конституцией РФ, международно-правовыми договорами; ФЗ от 31.05.2002 г. «О гражданстве РФ» № 62-ФЗ4, Указом Президента

*РФ* от 14.11.2002 г. № 1325 «Об утверждении положения о по­рядке рассмотрения вопросов гражданства РФ» и др.

В законе «О гражданстве РФ» впервые определены **прин-■ ципы гражданства РФ и правила, регулирующие вопросы гражданства РФ:**

**1.** Принципы гражданства РФ и правила, регулирующие во­просы гражданства РФ, не могут содержать положений, ограни­чивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

2. Гражданство РФ является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

3. Проживание гражданина РФ за пределами РФ не прекра­щает его гражданства РФ.

4. Гражданин РФ не может быть лишен гражданства РФ или права изменить его.

5. Гражданин РФ не может быть выслан за пределы РФ или выдан иностранному государству.

6. РФ поощряет приобретение гражданства РФ лицами без гражданства, проживающими на территории РФ.

7. Наличие у лица гражданства РФ либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании за­конодательных актов РФ, РСФСР или СССР, международных договоров РФ, РСФСР или СССР, действовавших на день на­ступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой из­менение гражданства указанных лиц. Расторжение брака также не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

**Субъекты административного права определяются** в нор­мах права общим или родовым понятием, как физические и юри­дические лица. Они могут в течение длительного времени не вступать в административные правоотношения.

Субъект правоотношения всегда определен. **Субъекты адми­нистративных правоотношений** — конкретные участники, сто­роны правоотношений, наделенные обязанностями и правами в сфере деятельности исполнительной власти, государственного управления и способные реально осуществлять эти отношения.

**Субъекты административного права могут стать субъектами административно-правовых отношений, если имеются:**

1) административно-правовая норма, предусматривающая реализацию прав и обязанностей сторон (субъектов правоотно­шений);

2) юридический факт (правомерное или неправомерное дей­ствие, бездействие), юридическое событие;

3) административная правоспособность и дееспособность субъектов этих отношений.

**Особенностью физических лиц** как участников админи­стративных правоотношений является то, что они выступают в качестве частных лиц, т.е. реализуют свои субъективные пра­ва и обязанности человека и гражданина в сфере исполнитель­ной власти, государственного управления, а не права и обязан­ности юридических лиц или их уполномоченных должностных лиц.

**Административные правоотношения с участием физи­ческих лиц могут возникать в связи:**

1) с реализацией физическими лицами своих конституцион­ных прав в сфере административно-правовых отношений;

2) с нарушением, совершаемым органами исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ, их должностными лицами, прав, свобод и законных инте­ресов человека и гражданина;

3) с осуществлением обязанностей физическими лицами в сфере деятельности органов исполнительной власти, государ­ственного управления, администрации органов МСУ;

4) с нарушением физическими лицами своих правовых обя­занностей в сфере деятельности органов исполнительной вла­сти, государственного управления.

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непо­средственно, так и через своих представителей. Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе.

В соответствии ст. 33 граждане России имеют право обра­щаться лично, а также направлять индивидуальные и коллектив­ные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Конституцией РФ, законами и другими нормативными акта­ми определен целый ряд **специальных правовых норм,** кото­рые направлены на охрану прав и свобод граждан от каких-либо нарушений. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, и имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной влас­ти или их должностных лиц (ст. 53) и др.

Законодательно установлен **процессуальный порядок,** ко­торый является гарантией законного и обоснованного привлече­ния граждан к административной ответственности за их неправо­мерные действия в сфере деятельности органов исполнительной

власти, государственного управления. В КоАП РФ расширен со­став норм процессуальной защиты прав человека и гражданина.

**Специальные юридические гарантии** реализуют органы исполнительной власти (в форме контроля), суды (контроль, частное определение, решение, постановление) и прокуратура (постановление, протест, определение, письменное предостере­жение) по восстановлению нарушенных прав и законных инте­ресов граждан, а также обеспечивают в соответствии с законом привлечение к ответственности виновных должностных лиц.

В зависимости от ситуации и условий административно-пра­вовое положение физических лиц может быть различным. Ад­министративно-правовой статус физических лиц определяется объемом и характером их административной правосубъектнос­ти. В законодательстве нет однозначного возраста для осуще­ствления административной дееспособности: например, ребенок с 6 лет может осуществить своими действиями право на обра­зование, а с 14 лет за свои действия, нарушившие соответству­ющие нормы УК РФ, может быть привлечен к уголовной ответ­ственности, хотя субъектом административной ответственности он может стать с 16 лет.

Как правило, правовые нормы содержат указания на фак­тические обстоятельства, с которыми практически связывается возникновение, изменение и прекращение правоотношения, на­пример государственная регистрация граждан, зачисление на должность и др.

**13. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства**

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства регламентирован ФЗ от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въез­да в Российскую Федерацию» и международными договорами и соглашениями и ФЗ от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом по­ложении иностранных граждан».

Административная правоспособность иностранных граждан и лиц без гражданства, приезжающих в страну, имеет свои осо­бенности по времени (оформление документов, пребывание в стране и выезд или изменение гражданства). Административная дееспособность зависит от того, какие права и обязанности ими реализуются своими действиями на общих основаниях, а какие — на основании положений, указанных в международных догово­рах и соглашениях. На основании ст. 62 Конституции РФ эта категория лиц пользуется всеми правами и несет обязанности

наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных Фе­деральным законом или международными соглашениями. Ино­странные граждане, в том числе и большинство граждан из стран СНГ, имеют меньший объем административной правосубъектно­сти, чем граждане РФ. Они не могут занимать государственные должности, а также заниматься деятельностью, которая связа­на с принадлежностью к гражданству РФ или связана с государ­ственной тайной. В отношении этой категории лиц допускаются ограничения в передвижении и выборе места жительства в це­лях обеспечения государственной безопасности. На иностран­ных граждан и лиц без гражданства не распространяется дей­ствие законодательства о воинской обязанности и военной службе. Нахождение этой категории лиц также различается в зависимости от цели: на постоянное проживание с получением документов на право жительства и на временно пребывающих или проезжающих через территорию РФ транзитом.

Иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях. Кро­ме того, к ним могут быть применены меры административной ответственности за проживание без документов на право жи­тельства в РФ или проживание по недействительным докумен­там, несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения и выбора места жительства, уклонение от выез­да по истечении срока пребывания, несоблюдение правил тран­зитного проезда через территорию РФ. В соответствии со ст. 3.10 КоАП РФ эти лица могут быть выдворены за пределы РФ. Ад­министративное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного наказания устанавли­вается и назначается судьей, а в случае совершения админис­тративного правонарушения при въезде в РФ — соответству­ющими уполномоченными должностными лицами.

Иностранные граждане, обладающие дипломатическим им­мунитетом, в соответствии с международными договорами не подпадают под действие административной юрисдикции, а при­знанные в законном порядке беженцами или вынужденными переселенцами, имеют особый административный статус.

В случае если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом РФ, действуют правила международного договора.

Должностные лица, по вине которых нарушены права граж­данина РФ, иностранного гражданина или лица без гражданства на выезд из РФ и (или) въезд в РФ, несут материальную и иную ответственность за причиненный своими решениями, действия­ми (бездействием) указанным лицам ущерб в порядке, установ­ленном законодательством РФ.

**14. Органы исполнительной власти: система и структура**

Специфику и правовой статус органа государственной вла­сти определяют его функции и задачи, формы и методы, кото­рые он реализует от имени государства в объеме и пределах своей компетенции. Эти полномочия состоят в праве органа исполнительной власти, его должностных лиц издавать норма­тивные правовые акты, обязательные для тех, кому они адресо­ваны, и применять меры государственного воздействия (убеж­дения, стимулирования и принуждения), обеспечивающие их ре­ализацию.

Орган исполнительной власти является частью государствен­ного аппарата, имеет установленную законом или другим нор­мативным правовым актом компетенцию, структуру, метод об­разования, территориальную сферу деятельности, уполномочен выступать от имени государства, осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность в процессе повседневной уп­равленческой деятельности в хозяйственной, социально-культур­ной, административно-политической сфере.

**Административная правосубъектность органов исполни­тельной власти** возникает одновременно с их образованием, а прекращается в связи с их упразднением. Объем компетенции органов исполнительной власти (цепи, задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) находит свое выражение и закрепление в соответствующих законах, положе­ниях, уставах и других нормативно-правовых актах.

**Классификация органов исполнительной власти:**

1) по характеру компетенции;

2) по основаниям и порядку образования;

3) по порядку решения подведомственных вопросов;

4) по территориальной сфере деятельности. **По характеру компетенции:**

1) общей компетенции, решающие вопросы управления во всех сферах жизнедеятельности населения на определенной территории;

2) отраслевой компетенции, решающие вопросы в пределах одной отрасли управления, т.е. субъекты, принимающие в боль­шей части правовые акты, обязательные для исполнения внут­ри отрасли;

3) межотраслевой компетенции, решающие вопросы межот­раслевого характера, т.е. принимающие нормативные правовые акты по предметам ведения и в объеме полномочий, обязатель­ные для исполнения не подчиненными им органами.

**По основаниям образования:**

1) конституционные или уставные органы государственной власти;

2) создаваемые на основе законов и подзаконных актов. **По порядку образования:**

1} избираемые населением;

2) образуемые путем издания правового акта.

**По порядку решения вопросов:**

1) коллегиальные органы;

2) органы, в которых руководителем единолично принимает­ся решение.

**По территориальной сфере деятельности:**

1) федерального уровня;

2) уровня субъектов РФ.

**Система федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ)** — совокупность организационно-правовых форм госу­дарственных органов, взаимосвязанных и взаимозависимых, образующих целостное единство в процессе реализации испол­нительной власти на всей территории России по предметам ве­дения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Система ФОИВ основана на принципе федерализма и адми­нистративно-территориального деления и в пределах ведения и полномочий РФ и по предметам их совместного ведения с субъектами РФ представляет собой единую систему исполни­тельной власти в России (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Исполнительная власть как одна из форм государственной власти оперативно и повседневно реализует по предметам ве­дения и в объеме своих полномочий наибольший объем функ­ций и задач государственного управления.

**Федеральные органы исполнительной власти** (Указ Пре­зидента РФ от 9.03.2004 г. № 314):

1) министерства Российской Федерации;

2) федеральные службы;

3) федеральные агентства.

**1. Министерство РФ** является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельнос­ти; самостоятельно осуществляет правовое регулирование в ус­тановленной сфере деятельности, а также координирует и кон­тролирует деятельность находящихся в его подчинении

федеральных служб и федеральных агентств, координирует (с 1.01.2005 г.) деятельность государственных внебюджетных фондов. В сфере своей деятельности не вправе осуществлять функции контроля, надзора, правоприменительные, а также уп­равления имуществом, кроме случаев, установленных указами Президента. Министерство возглавляет входящий в состав Пра­вительства министр (федеральный министр).

2. **Федеральная служба** (ФС) является ФОИВ, осуществля­ющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области оборо­ны, государственной безопасности, защиты и охраны Государ­ственной границы России, борьбы с преступностью, обществен­ной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководи­тель (директор), служба может иметь статус коллегиального органа.

**В объеме компетенции ФС полномочна:** издавать индиви­дуальные правовые акты; выдавать лицензии; регистрировать акты, документы, права и объекты; вести реестры, регистры и кадастры; осуществлять правоприменительные функции.

**ФС не вправе** осуществлять нормативно-правовое регули­рование, кроме случаев, установленных указами Президента или постановлениями Правительства, осуществлять управление го­сударственным имуществом и оказывать государственные плат­ные услуги.

**3.** **Федеральное агентство** (ФА), являясь ФОИВ в сфере своей деятельности, осуществляет функции по оказанию госу­дарственных платных услуг, за исключением функций контроля и надзора, осуществляет управление государственным имуще­ством. ФА возглавляет руководитель (директор), агентство мо­жет иметь статус коллегиального органа.

**В пределах своей компетенции** издает индивидуальные правовые акты; ведет реестры, регистры и кадастры. Федераль­ное агентство **не вправе** осуществлять функции нормативно-правового регулирования, контроля и надзора в сфере своей де­ятельности, кроме случаев, установленных указами Президен­та РФ.

Структура ФОИВ:

**Первый «блок»** — федеральные министерства, федераль­ные службы и федеральные агентства, руководство деятельно­стью которых осуществляет Президент РФ — 5 федеральных ми­нистерств: МВД России; МЧС России; МИД России; Миноборо­ны России; Минюст России; 12 федеральных служб: Федеральная миграционная служба; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Рособоронзаказ; Феде-

ральная служба по техническому и экспертному контролю; Спец­строй России; Федеральная служба исполнения наказаний; Рос-регистрация; Федеральная служба судебных приставов; Государ­ственная фельдъегерская служба РФ; Служба внешней развед­ки РФ; Федеральная служба безопасности РФ; Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба охраны РФ и 2 федеральных агентства: Главное управ­ление специальных программ Президента РФ и Управление де­лами Президента РФ.

**Второй «блок»** ФОИВ находится в ведении Правительства РФ— **ц** федеральных министерств: 1) здравоохранения и соци­ального развития; 2) культуры и массовых коммуникаций; 3) об­разования и науки; 4) природных ресурсов; 5) промышленности и энергетики; 6) регионального развития РФ; 7) сельского хозяй­ства; 8) транспорта; 9) информационных технологий и связи: 10) финансов; 11) экономического развития и торговли) и 6 фе­деральных служб: 1) антимонопольная; 2) по тарифам; 3) гидро­метеорологии и мониторингу окружающей среды; 4) государствен­ной статистики; 5) по финансовым рынкам; 6) по экологическому, технологическому и атомному надзору) и 3 федеральных агентства (по атомной энергии; космическое агентство; по туризму).

Кроме того, в введении федеральных министерств находят­ся все остальные федеральные службы и федеральные агент­ства. Положения о ФОИВ, подведомственных Президенту, утвер­ждаются указом Президента. Положения о других ФОИВ утвер­ждаются постановлениями Правительства.

Федеральные министры назначаются на должность и осво­бождаются от должности указом Президента по предложению Председателя Правительства. Заместители федеральных мини­стров назначаются на должность и освобождаются от должнос­ти Правительством, если иное не установлено законом.

Руководители ФОИВ, подведомственных Президенту, назна­чаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке.

Система органов исполнительной власти основана на **прин­ципе федерализма и административно-территориального деления,** что нашло отражение в Конституции, конституциях республик в составе России, уставах субъектов РФ, ФЗ и зако­нах субъектов РФ.

В соответствии с этим принципом система органов исполни­тельной власти включает **два уровня (подсистемы) по верти­кали:**

— федеральные органы исполнительной власти РФ;

- органы исполнительной власти субъектов РФ.

Орган исполнительной власти как целостная система управ­ления должен при этом иметь научно обоснованную организа­ционную **структуру и штаты.** Должность федерального государ­ственного служащего является основным элементом структуры органа исполнительной власти.

**Штатное расписание** — это правовой документ, в котором закреплено, кто персонально осуществляет функции и за что отвечает. Штатное расписание утверждается руководителем органа, предприятия, учреждения или организации.

**15. Полномочия Президента России в сфере исполнительной власти**

Президент РФ как субъект административного права в сфе­ре исполнительной власти имеет исключительные полномочия.

В гл. 4 Конституции РФ за Президентом РФ закреплен большой объем полномочий в сфере исполнительной власти. Взаимоотношения Правительства РФ и Президента РФ закреп­лены в гл. V Федерального конституционного закона от 17.12. 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ».

Президент России обеспечивает согласованное функциони­рование и взаимодействие Правительства России и других ор­ганов государственной власти, руководит деятельностью ФОИВ, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства России положение о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета безопасности РФ.

В соответствии со ст. 80 Конституции Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод чело­века и гражданина.

В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государ­ственной целостности, обеспечивает согласованное функциони­рование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и обращается к Федеральному Собранию (обеим палатам — парламенту страны) с ежегодны­ми посланиями о положении в стране, об основных направле­ниях внутренней и внешней политики государства.

Президент как глава государства представляет Россию внут­ри страны и в международных отношениях.

Президент России (ст. 83 Конституции):

а) назначает с согласия Государственной Думы Председа­теля Правительства;

б) имеет право председательствовать на заседаниях Прави­тельства;

в) принимает решение об отставке Правительства;

г) представляет Государственной Думе кандидатуру для на­значения на должность Председателя Центрального банка; ста­вит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка;

д) по предложению Председателя Правительства назнача­ет на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров;

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назна­чения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Гене­рального прокурора; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора; назнача­ет судей других федеральных судов;

ж) формирует и возглавляет Совет безопасности;

з) утверждает военную доктрину России; и) формирует Администрацию Президента;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента;

л) назначает и освобождает высшее командование Воору­женных Сил;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответству­ющими комитетами или комиссиями палат Федерального Собра­ния дипломатических представителей РФ в иностранных госу­дарствах и международных организациях.

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

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

Указы и распоряжения Президента обязательны для испол­нения на всей территории России и не должны противоречить Конституции РФ, ФКЗ и ФЗ.

Президент по согласованию с органами законодательной власти назначает на должность глав исполнительной власти (гу­бернаторов) субъектов РФ.

**16. Полномочия Правительства РФ**

**по осуществлению исполнительной власти**

**Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации** (ст. 110 Конституции и ст. 1 ФКЗ «О Правительстве РФ»). Правительство РФ является коллегиальным органом, а Председатель опреде­ляет основные направления его деятельности.

**Правительство** — это коллегиальный орган общей компе­тенции, осуществляющий исполнительную власть на всей тер­ритории России, включающий Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров (ст. 110 Конституции).

**Основные принципы деятельности Правительства:** вер­ховенство Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, народовластия, федерализ­ма, функциональное разделение власти, ответственность, глас­ность и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

**Общие полномочия Правительства:** руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов испол­нительной власти и контролирует их деятельность; создает свои территориальные органы и назначает должностных лиц, устанав­ливает порядок их создания и финансирует их деятельность из федерального бюджета; назначает на должность и освобожда­ет от должности заместителей министров, руководителей феде­ральных органов исполнительной власти и их заместителей, утверждает членов коллегий; отменяет акты или приостанавли­вает действие актов ФОИВ; вправе учреждать организации, об­разовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве.

**Правительство организует** реализацию внешней и внутрен­ней политики; осуществляет регулирование в социально-эконо­мической сфере; обеспечивает единство системы исполнитель­ной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обес­печивает их реализацию; осуществляет право законодательной инициативы; по согласованию с органами исполнительной вла­сти субъектов РФ они могут передавать друг другу часть своих полномочий.

**Полномочия Правительства в сфере экономики:** осуще­ствляет регулирование экономических процессов; обеспечива­ет единство экономического пространства и свободу экономичес-

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

**В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство** 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 согласованные с Центральным банком меры по регулированию рынка ценных бумаг; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом России; осуществляет валютное регулирова­ние и валютный контроль; руководит валютно-финансовой дея­тельностью в отношениях с иностранными государствами; раз­рабатывает и осуществляет меры по проведению единой поли­тики цен.

**Полномочия Правительства в социальной сфере:** обес­печивает единую государственную социальную политику, реали­зацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудо­вых споров граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих про­грамм; обеспечивает единую миграционную политику; 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**

разрабатывает и осуществляет меры государственной поддер­жки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющей общегосударственное значе­ние, приоритетных направлений прикладной науки; обеспечивает единую государственную политику 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 России.

**Полномочия Правительства в сфере обеспечения закон­ности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью:** 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 деяниями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-техни­ческой базы правоохранительных органов; осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

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

**Полномочия Правительства в сфере внешней политики и международных отношений:** осуществляет руководство в сфере обеспечения отношений России с иностранными государ­ствами, международными организациями; обеспечивает предста­вительство в иностранных государствах и международных орга­низациях; в пределах своих полномочий заключает международ­ные договоры, обеспечивает выполнение обязательств по ним, **а** также наблюдает за выполнением другими участниками ука-

занных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы России; защищает граждан РФ за пределами ее тер­ритории; осуществляет регулирование и государственный конт­роль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудниче­ства.

**В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство** обеспечивает проведение единой госу­дарственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения 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, регулирование природопользования и разви­тия минерально-сырьевой базы страны; координирует деятель­ность по предотвращению стихийных бедствий, аварий, катаст­роф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

**17. Полномочия исполнительной власти субъектов РФ**

При рассмотрении этого вопроса особое значение имеют принятые ФЗ от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ5 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни­тельных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ6 «О принципах и порядке разграни­чения предметов ведения и полномочий между органами госу­дарственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ».

Система законодательных и исполнительных органов госу­дарственной власти субъектов РФ устанавливается ими само­стоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФиФЗ№ 184-ФЗ.

Образование, формирование и деятельность законодатель­ных и исполнительных органов государственной власти субъек­тов РФ регулируются Конституцией РФ, ФЗ, а также конститу­циями республик, уставами краев, областей, городов федераль­ного значения, автономных областей, автономных округов.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполни­тельной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководи-

телем высшего исполнительного органа государственной влас­ти субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливать­ся должность высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполни­тельный орган государственной власти субъекта РФ и является одновременно высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель выс­шего исполнительного органа государственной власти субъек­та РФ) имеет следующие полномочия:

а) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо от­клоняет законы, принятые законодательным органом государ­ственной власти субъекта РФ;

в) формирует высший исполнительный орган государствен­ной власти субъекта РФ;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законо­дательного органа государственной власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный орган государствен­ной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, уста­новленного для этого законодательному органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

д) вправе участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного • голоса;

е) осуществляет иные полномочия в соответствии с фе­деральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель выс­шего исполнительного органа государственной власти субъек­та РФ) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

**Основные полномочия высшего исполнительного орга­на государственной власти субъекта РФ**

1. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспече-

нию комплексного социально-экономического развития субъек­та РФ, участвует в проведении единой государственной поли­тики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по ре­ализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и граж­данина, охране собственности и общественного порядка, борь­бе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим дблжностным лицом субъекта РФ в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета и проекты программ соци­ально-экономического развития субъекта РФ;

в) 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 орган государственной власти субъекта РФ;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управле­ние субъекту РФ в соответствии с законодательством;

е) предлагает органу местного самоуправления, его должно­стному лицу привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты, а также вправе обратиться в суд;

ж) заключает в соответствии с федеральным законом дого­воры с федеральными органами исполнительной власти о раз­граничении предметов ведения и полномочий;

з) осуществляет иные полномочия, установленные законо­дательством.

**18. Полномочия государственных учреждений, администраций органов МСУ, предприятий, учреждений и организаций**

Государственные учреждения как субъекты административ­ного права осуществляют оперативную и повседневную испол­нительно-распорядительную деятельность по предметам веде­ния и в объеме полномочий, определяемых для них прежде все­го органами исполнительной власти, а также ФЗ, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

В Послании Президента ФС РФ от 26.05.2004 г. указано, что только на федеральном уровне около 35 тысяч государствен-

ных учреждений осуществляют функции государственного уп­равления, такие, как контроль и надзор. Поэтому Президент РФ в процессе проведения административной реформы в 2004 г. неоднократно отмечал избыточность правового регулирования, осуществляемого не только ФОИВ, но государственными уч­реждениями.

**Система исполнительных органов власти РФ включает в себя две подсистемы** — федеральную и на уровне субъек­тов РФ. Отсутствие закона о системе органов исполнительной власти РФ не дает основания для расширительного толкования органов исполнительной власти за пределы, очерченные Консти­туцией и ФКЗ «О Правительстве РФ».

Основной объем функций государственного управления (в первую очередь функции правового регулирования) реализуют не только органы исполнительной власти, компетенция которых определяется прежде всего Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, но и многочисленные государственные учреждения.

Президент РФ или Правительство РФ по предметам веде­ния и в объеме своих полномочий образуют, преобразуют или передают от одного ФОИВ другому отраслевые, функциональ­ные и территориальные органы государственного управления. Например, указом Президента РФ от 9.11.2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления пожарной безопасностью» этот орган государственного управления от МВД РФ был передан в МЧС России7.

Анализируя главу 23 КоАП РФ, можно заметить, что из 61 субъекта, уполномоченного рассматривать дела об админи­стративных правонарушениях, значительное большинство явля­ется государственными учреждениями осуществляющими функ­ции правового регулирования в своей сфере и объеме полно­мочий, при этом практически каждый из этих органов, кроме судей и комиссий по делам несовершеннолетних, входит в со­став какого-то ФОИВ.

**Предприятия, учреждения и организации государственной, муниципальной, кооперативной и иной формы собственнос­ти являются субъектами административного права,** однако они не могут быть органами государственного управления, так как их руководители, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, принимают локальные и индивидуальные правовые акты, организовывают подчиненный персонал на решение эконо­мических, производственно-хозяйственных, социально-культурных и иных задач.

**Органы местного самоуправления** также являются **субъек­тами административного права.** Особое значение имеет при­нятый ФЗ от 6.10.2003 г. №131-Ф3 «Об общих принципах орга­низации местного самоуправления в РФ», который определил основные этапы и направления государственной политики в об­ласти развития местного самоуправления в РФ.

В период проведения реформы местного самоуправления основной вопрос стоит не в мере самостоятельности в процес­се реализации основных задач и функций на местах, а в обес­печении механизма ответственности за результаты деятель­ности исполнительных органов МСУ.

В настоящее время наиболее актуальной .задачей является укрепление государственности, единства и целостности органов исполнительной власти РФ, что и делается Президентом. Поэто­му особое внимание должно уделяться формированию и укреп­лению целостной системы исполнительной власти РФ, оптимиза­ции организационных структур ФОИВ в целях эффективного осу­ществления их функций и задач государственного управления и правового регулирования. Представление Президентом кандида­тур глав субъектов РФ на утверждение их местными парламен­тами также служит задаче укрепления исполнительной власти,

**19. Государственная служба и служащие: понятие и классификация должностей**

**Государственная гражданская служба РФ** — вид государ­ственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государ­ственной гражданской службы по обеспечению исполнения пол­номочий федеральных государственных органов, государствен­ных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должнос­ти субъектов РФ (ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государствен­ной гражданской службе *РФ»).*

**Гражданский служащий** — это гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Граж-

данский 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 Российской Федерации.

Государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государ­ственную гражданскую службу субъектов РФ.

**Классификация должностей гражданской службы.** Дол­жности гражданской службы подразделяются на категории и группы.

Категории должностей гражданской службы:

1) руководители — должности руководителей и заместите­лей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руко­водителей территориальных органов ФОИВ и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руко­водителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям терри­ториальных органов федеральных органов исполнительной вла­сти и руководителям представительств государственных орга­нов в реализации их полномочий и замещаемые на определен­ный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты — должности, учреждаемые для професси­онального обеспечения выполнения государственными органа­ми установленных задач и функций и замещаемые без ограни­чения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты — должности, учрежда­емые для организационного, информационного, документацион-ного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обес­печения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Группы должностей гражданской службы:

1) высшие должности;

2) главные должности;

3) ведущие должности;

4) старшие должности;

5) младшие должности.

Должности федеральной государственной гражданской служ­бы, классифицированные по государственным органам, категори-

ям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами **Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы,** который утверждается указом Президента.

**Реестр должностей государственной гражданской служ­бы субъекта РФ** утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Реестр должностей федеральной государственной граждан­ской службы и реестры должностей государственной граждан­ской службы субъектов РФ образуют **Сводный реестр должно­стей государственной гражданской службы РФ.**

**Классные чины гражданской службы** присваиваются граж­данским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей граждан­ской службы.

Гражданским служащим, замещающим должности граждан­ской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам **квалификационного экзамена.**

Гражданским служащим, замещающим должности:

- высшей группы, присваивается классный чин—действитель­ный государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса;

- должности главной группы, присваивается классный чин — государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса;

- должности ведущей группы, присваивается классный чин — советник 1, 2 или 3-го класса;

- должности гражданской службы старшей группы, присваива­ется классный чин — референт 1, 2 или 3-го класса;

- должности гражданской службы младшей группы, присваи­вается классный чин — секретарь 1, 2 или 3-го класса. Классный чин действительный государственный советник 1,

2 или 3-го класса присваивается Президентом РФ.

В федеральных органах исполнительной власти классный чин государственный советник 1, 2 или 3-го класса присваива­ется Правительством РФ. В иных федеральных государствен­ных органах такой классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа.

**20. Административно-правовой статус государственных служащих**

**Административно-правовой статус государственных служащих** — совокупность прав, обязанностей, ограничений и запретов в процессе несения ими государственной службы.

**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 законо­дательством РФ и со служебным контрактом;

5) получение в установленном порядке информации и мате­риалов, необходимых для исполнения должностных обязаннос­тей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

6) доступ в установленном порядке к сведениям, составля­ющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) ознакомление с отзывами о его профессиональной слу­жебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приоб­щение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

9) защиту сведений о гражданском служащем;

10) должностной рост на конкурсной основе;

11) профессиональную переподготовку, повышение квалифи­кации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами;

12) членство в профессиональном союзе;

13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в со­ответствии с федеральными законами;

14) проведение по его заявлению служебной проверки;

15) защиту своих прав и законных интересов на граждан­ской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

16) медицинское страхование;

17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

18) государственное пенсионное обеспечение.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомле­нием представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Обязанности гражданского служащего:

1) соблюдать Конституцию РФ, ФКЗ, ФЗ, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные норма­тивные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их испол­нение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанно­стей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здо­ровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предо­ставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объекта­ми налогообложения, об обязательствах имущественного харак­тера (далее — сведения о доходах, об имуществе и обязатель­ствах имущественного характера);

10) сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобрете­нии гражданства другого государства в день выхода из граждан­ства РФ или в. день приобретения гражданства другого государ­ства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и тре­бования к служебному поведению, не нарушать запреты, кото­рые установлены законодательством РФ;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинте­ресованности при исполнении должностных обязанностей, кото-

рая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему **не­правомерное поручение.** При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен пред­ставить в письменной форме обоснование неправомерности дан­ного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении данного поруче­ния, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме фажданский служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения граж­данским служащим неправомерного поручения гражданский слу­жащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинар­ную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность.

Гражданский служащий, замещающий должность категории «руководитель» высшей группы, в целях исключения **конфлик­та интересов** в государственном органе не может представлять интересы фажданских служащих в выборном профсоюзном орга­не данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Гражданские служащие подлежат обязательной государ­ственной **дактилоскопической регистрации** в случаях и поряд­ке, установленных ФЗ.

**Ограничения, связанные с гражданской службой.**

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспо­собным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государ­ственной службы (гражданской службы), по приговору суда, всту­пившему в законную силу, а также в случае наличия неснятой или непогашенной судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую ФЗ тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супру-

гов) с гражданским служащим, если замещение должности граж­данской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства РФ или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других госу­дарств), если иное не предусмотрено международным догово­ром РФ;

8) представления подложных документов или заведомо лож­ных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об иму­ществе и обязательствах имущественного характера.

Гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случа­ев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность;

б) избрания на выборную должность в органе местного са­моуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в орга­не профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государствен­ном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным за­коном, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает долж­ность гражданской службы, если иное не предусмотрено зако­ном;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанно­стей вознаграждения от физических и юридических лиц (подар­ки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлече­ний, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с прото­кольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответ­ственно федеральной собственностью и собственностью субъек­та РФ и передаются по акту в государственный орган, в кото­ром он замещает должность, за исключением случаев, установ­ленных Гражданским кодексом РФ;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанно­стей за пределы территории РФ за счет средств физических и

юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договора­ми РФ или на взаимной основе по договоренности между фе­деральными органами государственной власти, органами госу­дарственной власти субъектов РФ и государственными органа­ми других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением дол­жностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а так­же передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные к сведениям кон­фиденциального характера, или служебную информацию;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исклю­чением научных) иностранных государств, международных орга­низаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должност­ные обязанности входит взаимодействие с указанными органи­зациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах по­литических партий, других общественных объединений, религи­озных объединений и иных организаций, а также публично вы­ражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры полити­ческих партий, других общественных объединений (за исключе­нием профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

В случае если владение гражданским служащим приносящи­ми доход ценными бумагами, акциями (долями участия в устав­ных капиталах организаций) может привести к конфликту инте-

ресов, он обязан передать принадлежащие ему указанные цен­ные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах органи­заций) в доверительное управление в соответствии с граждан­ским законодательством РФ.

**21. Принципы прохождения государственной**

**службы, требования к служебному поведению служащего**

**Принципы гражданской службы:**

**1)** приоритет прав и свободчеловека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федераль­ной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным язы­ком России, к гражданской службе и равные условия ее прохож­дения независимо от пола, расы, национальности, происхожде­ния, имущественного и должностного положения, места житель­ства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и граж­данами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

В ст. 5 Федерального закона «О государственной граждан­ской службе РФ» закреплено, что этот ФЗ является законодатель­ством РФ о государственной гражданской службе.

Взаимосвязь гражданской службы и государственной служ­бы РФ иных видов обеспечивается на основе единства систе­мы государственной службы РФ и принципов ее построения и функционирования.

Требования к служебному поведению гражданского служа­щего.

1. Гражданский служащий обязан:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и со­держание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятель­ность в рамках компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или соци­альным группам, организациям и гражданам;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, пре­пятствующих добросовестному исполнению должностных обя­занностей;

6) соблюдать ограничения, установленные для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объедине­ний, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и тради­циям народов России;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессио­нальному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступле­ний и предоставления служебной информации.

**22. Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы**

Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной служ­бы обеспечивается посредством;

1) единства основных квалификационных требований к дол­жностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служа­щих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении ста­жа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчис­лении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и со­циальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

**Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе:**

1) замещать в течение двух лет должности, а также выпол­нять работу на условиях гражданско-правового договора в орга­низациях, если отдельные функции государственного управле­ния данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

**23. Административное правонарушение: понятие, признаки и состав**

**Административное правонарушение** — противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об админис­тративных правонарушениях установлена административная ответственность.

При этом существуют и **формальные составы правонару­шений,** когда вред от совершения административного правона­рушения не наступил реально, но лицо, нарушившее админист­ративную норму, может быть привлечено к административной ответственности.

Важная новация определена в ст. 1.1 КоАП: «Законодатель­ство об административных правонарушениях состоит из Кодек­са РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административ­ных правонарушениях». Таким образом, ранее предусмотренная

многими законами административная ответственность опреде­ляется теперь только в соответствии с КоАП и законами субъек­тов РФ.

В КоАП законодатель нетрадиционно квалифицирует вину юридического лица, так как виной обычно считается психичес­кое отношение лица, совершившего административное правона­рушение, к результатам своего деяния.

**Юридическое лицо признается виновным** в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта РФ преду­смотрена административная ответственность, но данным юриди­ческим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

При этом назначение административного наказания юриди­ческому лицу не освобождает от административной ответствен­ности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от админи­стративной ответственности за данное правонарушение юриди­ческое лицо.

Особой административной ответственности подлежит долж­ностное лицо в случае совершения им административного пра­вонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим ис­полнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП).

**Задачи законодательства об административных право­нарушениях:** 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.

То есть **признаком общественной опасности администра­тивного правонарушения** является посягательство в форме действия или бездействия на общественные интересы, которые включены в форме задач, охраняемых нормами административ­ного права.

**Признаки (черты) административного правонарушения** — антиобщественная направленность, противоправность, винов­ность и наказуемость деяния.

**Деяние** — акт волевого поведения, проявляющийся в фор­ме действия либо бездействия.

**Действие** — активное невыполнение предусмотренных нор­мой или правилом обязанностей или нарушение запрета (напри­мер, нарушение правил охоты).

**Бездействие** — пассивное невыполнение обязанности (на­пример, правил пожарной безопасности).

Иногда одни **и** те же правила могут быть нарушены как дей­ствием, так и бездействием (например, нарушение правил ох­раны водных ресурсов **и** др.).

**Противоправность деяния** заключается в том, что оно на­рушает конкретную норму права. Эти нормы могут принадлежать не только административному праву, но и финансовому, земель­ному, таможенному, трудовому и другим отраслям права, кото­рые охраняются нормами административного права.

**Виновность деяния** означает, что правонарушение совер­шено лицом умышленно или по неосторожности (ст. 2.2 КоАП). Наличие вины является обязательным признаком администра­тивного правонарушения, но для административной ответствен­ности этого признака недостаточно, так как субъект админист­ративной ответственности включает такие необходимые харак­теристики, как возраст и дееспособность лица. Например, несовершеннолетний или невменяемый нарушает правила, ус­тановленные для пешеходов, и при наличии формальной проти­воправности отсутствует виновность деяния.

**Состав административного правонарушения** — совокуп­ность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков, наличие которых может повлечь административную ответствен­ность.

**Различие состава и признаков** административного право­нарушения однозначно отражено в ч. 2 ст. 24.5 КоАП, где ска­зано, что отсутствие состава административного правонаруше­ния, в том числе недостижение физическим лицом 16-летнего возраста на момент совершения административного правона­рушения, исключает производство по делам об административ­ных правонарушениях.

**Основные элементы юридического состава администра­тивного правонарушения:** объект, субъект, объективная и субъективная стороны.

**Содержание объекта административного правонаруше­ния** — специфические общественные отношения, урегулирован­ные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности. Формы выражения объекта могут быть различ­ны. В КоАП РФ они перечислены в ст. 1.2: например, объектом

мелкого хулиганства, являются нормы, охраняющие обществен­ный порядок или общественную нравственность.

**Содержание объективной стороны правонарушения** — характер действия или бездействия, которые законодательством квалифицируются как административное правонарушение.

**Субъектами административного правонарушения** являют­ся как физические лица, так и юридические лица.

Для отдельных категорий физических лиц эти факторы обу­словливают **дополнительные основания** при привлечении их к административной ответственности, для других — **ограничение мер** применения административной ответственности.

**К первой категории** физических лиц применимы дополни­тельные основания, усиливающие меру административной от­ветственности. К ним можно отнести должностных лиц, водите­лей транспортных средств, работников торговли и др.

**Вторая категория** физических лиц включает военнослужа­щих и призванных на военные сборы граждан, беременных жен­щин, женщин, имеющих малолетнего ребенка, инвалидов I и I! групп, несовершеннолетних (не достигших 18 лет). Для этой груп­пы существует законодательное ограничение мер применения административной ответственности.

Субъект административного правонарушения не всегда под­лежит административной ответственности. Военнослужащие срочной службы за ряд административных правонарушений при­влекаются к дисциплинарной ответственности (ст. 2.5 КоАП). Следовательно, круг субъектов административного правонару­шения и круг субъектов административной ответственности не совпадают.

**Субъективная сторона административного правонаруше­ния** — психическое отношение субъекта к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Оно выражает­ся в форме умысла или неосторожности.

**Вина** — психическое отношение лица к совершаемому им противоправному действию или бездействию и возможным по­следствиям. Вина проявляется в форме умысла или по неосто­рожности. В отношении вины юридического лица подразумева­ется неиспользованная возможность соблюдения нормы или правила, т.е. не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 ст. 2.1).

**Признаки административного правонарушения** необходи­мо отличать от **юридического состава** административного пра­вонарушения. Понимание такого различия важно больше прак­тически, чем теоретически. При наличии всех признаков адми­нистративного правонарушения могут отсутствовать признаки

состава административного правонарушения, что исключает возможность привлечения лица, его совершившего, к админис­тративной ответственности.

Правильная юридическая квалификация состава админист­ративного правонарушения облегчает его разграничение, напри­мер, с преступлением.

**24. Административная ответственность: понятие, общие и особенные черты**

**Административная ответственность** — один из видов юридической ответственности, которая применяется судьей, ор­ганом, уполномоченным должностным лицом в качестве адми­нистративного наказания к лицу, совершившему административ­ное правонарушение.

Административная ответственность имеет все признаки (чер­ты), присущие юридической ответственности.

**Административная ответственность** — это применение судьей, уполномоченным органом или должностным лицом ус­тановленных государством мер административного наказания на основании закона и в порядке, определяемом законом, к физи­ческим и юридическим лицам за административные правонару­шения, предусмотренные законодательством РФ и законами субъектов РФ, а также осознанная готовность виновного лица понести это наказание. Последнее важно тем, что формирует правосознание граждан и должностных лиц о справедливости наказания и профилактическом воздействии на лиц, совершив­ших административное правонарушение и не совершивших.

**Нормы административного права предусматривают раз­личные виды юридической ответственности:** уголовную, дис­циплинарную, административную и материальную. Решения вопросов уголовной и частично материальной ответственности в компетенции судебной юрисдикции, остальные же виды юри­дической ответственности, и в первую очередь административ­ной, дисциплинарной и частично материальной, находятся в ком­петенции административной юрисдикции.

Кроме того, на основе норм административного права могут применяться **меры общественного воздействия** в том случае, когда к нарушителю норм административного права, по мнению уполномоченного должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, целесообразно приме­нить меры общественного воздействия (см. п. 2 ст. 4.2 и ст. 2.9 КоАП РФ).

Административная ответственность имеет **общие черты** с другими видами юридической ответственности — уголовной,

дисциплинарной, материальной, что выражается прежде всего в общей цели, которую преследуют все виды юридической от­ветственности по воспитанию правонарушителей, профилакти­ке правонарушений, а иногда в принудительном характере мер воздействия на правонарушителей.

**Особенности административной ответственности:**

1) наложение административных наказаний осуществляется судьями, органами, уполномоченными должностными лицами. В отличие от дисциплинарной ответственности здесь нет прямой соподчиненное™ между правонарушителем и субъектом, упол­номоченным рассматривать дела об административных право­нарушениях;

2) административная ответственность отличается от других видов юридической ответственности и по субъектам админист­ративной ответственности. К ним относятся не только физичес­кие лица, но и юридические лица;

3) к ответственности могут привлекаться лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста. При этом к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные правонарушения, применяют­ся, как правило, иные меры, предусмотренные п. 2. ст. 2.3 КоАП, т.е. комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав. Родители и лица, их заменяющие (усыновители, опекуны, попе­чители), несут ответственность не за правонарушения несовер­шеннолетних детей, а в связи с ними, т.е. за то, что не контро­лировали их поведение, так как родительское право является од­новременно и обязанностью по воспитанию детей.

Должностные лица согласно ст. 2.4 КоАП несут ответствен­ность в случае совершения ими административного правонару­шения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполне­нием своих служебных обязанностей;

4) имеются также специальные субъекты административной ответственности, которые определены в ст. 2.5 КоАП. Это во­еннослужащие и призванные на военные сборы граждане, кото­рые несут ответственность за административные правонаруше­ния в соответствии с дисциплинарными уставами.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благо­получия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы, пограничного режи­ма, режима в пунктах пропуска через Государственную грани­цу, а также за административные правонарушения в области на­логов, сборов и финансов, невыполнение законных требований

прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распро­страняется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, **несут ответственность на общих основаниях. К** ним **не могут быть применены** административ­ные наказания в виде административного ареста, а к военнослу­жащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа;

5) административное правонарушение является деянием, причиняющим вред интересам физических и юридических лиц, обществу и государству, и оно всегда противоправно;

6) за совершение административного проступка налагается административное наказание, за дисциплинарный проступок — дисциплинарное наказание, а за преступление — уголовное на­казание;

7) к лицам, совершившим административные правонаруше­ния, применяются специальные меры административного при­нуждения, имеющие государственно-властный характер;

8) административное наказание, применяемое к юридичес­кому лицу, не освобождает от юридической ответственности его руководителя или собственника, и наоборот;

9) при совершении нескольких административных правонару­шений, совершенных одним лицом, взыскание налагается за каж­дое правонарушение в отдельности, за исключением случаев, когда эти дела рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), взыскание налагается в пределах санкции, установленной за более серьезное административное правонарушение.

**25. Административное наказание: понятие, виды и характеристика**

Административное наказание имеет преимущественно про­филактические цели, и поэтому раннее используемый термин «административное взыскание» больше отвечал своему пред­назначению.

**Административное наказание** — это мера юридической ответственности, назначаемая государством или от имени госу­дарства за совершенное административное правонарушение, которая применяется прежде всего в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе со­блюдения законов и уважения прав и свобод других лиц и пра­вопорядка в целом. Оно выполняет также функцию предупреж­дения совершения правонарушения как лицом, привлекающим­ся к административной ответственности, так и другими лицами.

**Цель административного наказания** — предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушите­лем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП).

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. Эта особенность основана на конституционном положении, закрепленном в ч. 2 ст. 21 Консти­туции РФ.

**Виды административных наказаний** (ст. 3.2 КоАП РФ):

1) предупреждение;

2) административный штраф;

3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета ад­министративного правонарушения;

4) конфискация орудия совершения или предмета админи­стративного правонарушения;

5) лишение специального права, предоставленного физичес­кому лицу;

6) административный арест;

7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

8) дисквалификация.

**В отношении юридического лица** могут применяться адми­нистративные наказания, перечисленные в п. 1-4.

Административные наказания, перечисленные в п. 3-8, уста­навливаются только КоАП.

Основные и дополнительные административные наказания:

1. Предупреждение, административный штраф, администра­тивный арест и дисквалификация могут устанавливаться и при­меняться только в качестве **основных административных взысканий.**

2. Возмездное изъятие предмета, явившегося орудием со­вершения или предметом административного правонарушения, конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонаруше­ния, лишение специального права, предоставленного физичес­кому лицу, совершившему административное правонарушение, а также административное выдворение за пределы РФ ино­странного гражданина или лица без гражданства могут устанав­ливаться и применяться **в качестве как основного, так и до­полнительного административного наказания.**

3. За одно административное правонарушение может быть наложено основное либо основное и дополнительное админи­стративное наказание из наказаний, указанных в санкции при-

меняемой статьи КоАП или закона субъекта РФ об администра­тивной ответственности.

**26. Общие правила наложения административного наказания**

К **общим правилам наложения административного на­казания относятся** (ст. 4.1 КоАП):

1. Административное наказание за совершение»администра-тивного правонарушения назначается в пределах, установлен­ных законом, предусматривающим ответственность за данное, административное правонарушение, в соответствии с КоАП.

2. При назначении административного наказания физиче­скому лицу учитываются характер совершенного им администра­тивного правонарушения, личность виновного, его имуществен­ное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административ­ную ответственность.

3. При назначении административного наказания юридиче­скому лицу учитываются характер совершенного им администра­тивного правонарушения, имущественное и финансовое поло­жение юридического лица, обстоятельства, смягчающие адми­нистративную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

4. Назначение административного наказания не освобожда­ет лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

5. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Обстоятельства, смягчающие административную ответствен­ность (ст. 4.2. КоАП):

1) раскаяние лица, совершившего административное право­нарушение;

2) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного пра­вонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;

3) совершение административного правонарушения несовер­шеннолетним;

4) совершение административного правонарушения беремен­ной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Законами субъектов РФ могут быть предусмотрены и иные обстоятельства, смягчающие административную ответствен­ность.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающи­ми обстоятельства, не указанные в КоАП или в законах субъек­тов РФ **(принцип целесообразности).**

**Обстоятельства, отягчающие административную ответ­ственность** (ст. 4.3 КоАП):

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административ­ного правонарушения лицо уже подвергалось административно­му взысканию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение админи­стративного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в усло­виях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обсто­ятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состо­янии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, налагающие администра­тивное взыскание, в зависимости от характера совершенного ад­министративного правонарушения **могут не признать данное обстоятельство отягчающим.**

Отягчающие обстоятельства **не могут учитываться как отягчающие** в случае, если указанные обстоятельства преду­смотрены в качестве квалифицирующего признака администра­тивного правонарушения соответствующими нормами об адми­нистративной ответственности за совершение административно­го правонарушения.

**27. Ответственность юридических лиц**

Особое место в системе административной ответственно­сти занимает проблема административной ответственности юри­дических лиц. В настоящее время она не получила достаточно приемлемого толкования в теории, так как один из признаков административного правонарушения — виновность, понимаемая как психическое состояние лица (правонарушителя) к послед­ствиям своего деяния, что, мягко говоря, неоднозначно в пони­мании этого признака правонарушения в отношении к юридичес­кому лицу.

Применительно к юридическим лицам термин «администра­тивная ответственность» вряд ли корректен. Уместно было бы применение термина «ответственность по административному праву» как дисциплинарная и материальная ответственность по административному праву.

В случае если в статьях разделов I, III, IV, V КоАП не ука­зано, что установленные этими статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физи­ческого, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

В случае различных реорганизаций **юридические лица под­лежат административной ответственности по следующим принципам:**

**1.** При слиянии нескольких юридических лиц к ответствен­ности привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

2. При присоединении юридического лица к другому юриди­ческому лицу к ответственности привлекается присоединившее юридическое лицо.

3. При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридичес­ких лиц к ответственности привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в свя­зи с которыми было совершено административное правонару­шение.

4. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к ответственности привлекает­ся вновь возникшее юридическое лицо. То есть изменение орга­низационно-правовой формы не освобождает юридическое лицо от административной ответственности.

Административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к ответственности юри­дическому лицу о факте правонарушения до завершения реор­ганизации.

Переход к рыночным отношениям, образование субъектов административного права различных организационно-правовых форм закономерно возродили проблему ответственности юри­дических лиц по административному праву в виде штрафа. В соответствии ст. 2.1 КоАП назначение административного на­казания на юридическое лицо не освобождает от администра­тивной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как привлечение к административной

или уголовной ответственности физического лица не освобож­дает от административной ответственности за данное правона­рушение юридическое лицо.

**28. Понятие дисциплины и дисциплинарная ответственность**

Дисциплина в реализации государственных функций являет­ся важнейшей формой общественных связей, отношений, при­знанных и соблюдаемых в виде принятых норм, правил, тради­ций, алгоритмов и процедур реализации действий и операций в объеме своих полномочий. Дисциплина тесно связана с закон­ностью, и по существу, нарушению законности в большинстве случаев предшествуют дисциплинарные проступки.

Два понятия дисциплины в государственном управле­нии.

1. Дисциплина — связи, отношения субъектов (сторон) уп­равления, регулируемые совокупностью норм, правил, алгорит­мов, процедур и операций, выработанные в процессе рациональ­ного управления и утвержденные в виде определенных требо­ваний.

2. Дисциплина — фактическое поведение государственных служащих, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в служебном общении.

Более целесообразно выделить на первое место именно, по­веденческий аспект, не случайно в ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» закреплено пове­дение государственного служащего.

Дисциплина, по существу, является важнейшим компонен­том не только обеспечения системности организации деятель­ности органа исполнительной власти, государственного управ­ления, но гарантией обеспечения единства и целостности сис­темы функционирования этой формы власти.

Дисциплина существенно влияет на эффективность управ­ленческой деятельности, это особенно важно при оснащении ап­паратов государственных органов компьютерной техникой и ин­формационными технологиями.

Вторым направлением является разработка и развитие раз­личных форм и средств повышения личной ответственности за нарушение дисциплины и стимулирование высокой исполнитель­ской дисциплины должностных лиц различного уровня управления.

**Дисциплинарная ответственность** — установленные закон­ном меры принудительного воздействия, применяемые к госу­дарственным служащим в порядке служебной соподчиненности, за виновное нарушение норм и правил осуществления государ­ственной службы.

Дисциплинарное взыскание может быть наложено только за дисциплинарный проступок.

Каждый государственный служащий несет персональную дисциплинарную ответственность за неправомерность только своих действий. Дисциплинарное взыскание налагается уполно­моченным должностным лицом или органом, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность. Государственный служащий, совершивший должно­стной проступок, может быть временно, до решения вопроса об ответственности, отстранен от исполнения должностных обязан­ностей руководителем, его назначившим.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено позд­нее шести месяцев со дня совершения или обнаружения про­ступка. За каждый проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Руководитель, наложивший на государственного служащего дисциплинарное взыскание, объявляет об этом в приказе и объявляет о наказании служащему под расписку. При этом от­каз от ознакомления с характером взыскания не влияет на обя­зательность исполнения объявленного взыскания.

**Срок действия дисциплинарной ответственности** — один год со дня вынесения взыскания. При этом если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то дисципли­нарное взыскание снимается автоматически. Взыскание может быть снято и ранее года, если служащий проявит себя по служ­бе с исключительно положительной стороны.

Служащий по своему усмотрению может обжаловать право­мерность наложения дисциплинарного взыскания в администра­тивном или судебном порядке.

**Дисциплинарная ответственность военнослужащих** рег­ламентируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил, утвержденным Указом Президента РФ от 14.12.1993 г. № 21409. В уставе определены понятие и сущность воинской дисципли­ны, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дис­циплинарных взысканий, права командиров или начальников по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения обра­щений (предложений, заявлений и жалоб).

Действие Устава распространяется на военнослужащих и на лиц, состоящих в запасе или находящихся в отставке, которым предоставлено право ношения военной формы. Кроме того, дей­ствие Дисциплинарного устава распространено на пограничные войска, внутренние войска МВД России, железнодорожные вой­ска и войска гражданской обороны и на военнослужащих дру­гих ФОИВ.

По общему правилу право налагать дисциплинарные взыс­кания могут только прямые начальники. В определенных случа­ях это право могут реализовывать начальники гарнизонов, стар­шие морские начальники и военные коменданты гарнизонов.

**Право обжалования дисциплинарного взыскания** воен­нослужащим может быть реализовано в течение 10 дней с мо­мента наложения дисциплинарного взыскания. Жалоба подает­ся непосредственному начальнику или командиру того лица, действия которого обжалуются, а если он не знает, по чьей вине нарушены его права, то жалоба подается вышестоящему началь­нику. Кроме того, военнослужащий вправе обратиться с жало­бой в суд на неправомерные действия органов государственно­го управления, общественных объединений и их должностных лиц.

**29. Материальная ответственность**

Как правило, установление и реализация мер материаль­ной ответственности являются прежде всего областью регули­рования отношений гражданского и трудового права. Однако и административное право частично регламентирует эти отноше­ния. Например, с помощью его норм определяются полномочия органов и должностных лиц, связанные с возмещением матери­ального ущерба в административном порядке. При отказе работ­ника добровольно возместить материальный ущерб предприя­тию приказом руководителя администрации эта сумма удержи­вается у работника из его зарплаты.

Согласно ФЗ от 24.11.1995 г. № 180-ФЗ «О внесении изме­нений и дополнений в законодательные акты Российской Феде­рации о возмещении работодателями вреда, причиненного ра­ботникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудо­вых обязанностей» возможно досудебное рассмотрение дела о возмещении причиненного вреда.

Если в результате совершения административного проступ­ка причинен имущественный ущерб гражданину, предприятию, учреждению или организации, то правомочный орган при реше­нии вопроса о наложении взыскания вправе одновременно ре-

шить вопрос о возмещении виновным лицом имущественного ущерба.

Материальная ответственность государственного служащего наступает в результате совершения служебного проступка, вследствие которого причинен материальный ущерб государ­ственной собственности. Материальная ответственность выра­жается в бесспорном возмещении служащим причиненного им имущественного ущерба. При этом возмещение ущерба не рас­сматривается в качестве меры дисциплинарного взыскания и может применяться одновременно с ним.

Материальная ответственность за ущерб, причиненный го­сударству, наступает при наличии: прямого ущерба; причинной связи между проступком и вредными последствиями; вины пра­вонарушителя; если при этом виновные действия не квалифи­цируются как преступление.

Материальная ответственность может быть реализована либо в досудебном (административном), либо в судебном порядке.

Возмещение материального ущерба в административном по­рядке предусмотрено и в Трудовом кодексе РФ. При отказе ра­ботника от добровольного возмещение ущерба, причиненного им предприятию, учреждению, организации, ущерб возмещается по распоряжению администрации путем удержания из заработной платы, если сумма ущерба, подлежащая взысканию, не превы­шает его среднего месячного заработка.

Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, виновные в причинении имущественного ущерба государству при исполнении ими служебных обязанностей, несут материальную ответственность на основе специального Положения от 13.01.1994 г.9, а не при исполнении этих обязанностей в общегражданском порядке по трудовому законодательству. Во­еннослужащие и призванные на сборы военнообязанные не не­сут материальную ответственность, когда ущерб причинен вследствие добросовестного исполнения приказа или оправдан­ного в данных конкретных условиях служебного риска либо при­чинен ущерб в результате правомерных действий.

В каждом конкретном случае проводится административное (служебное) расследование с целью установления причин нане­сенного ущерба, выявления его размера и виновных, за исклю­чением случаев, когда виновные установлены ревизией, провер­кой, дознанием, следствием или судом. По окончании админис­тративного расследования или поступления материалов ревизии командир или начальник издает приказ о взыскании соответству-

ющей суммы с виновного военнослужащего или призванного на сборы военнообязанного. Если причинен материальный ущерб несколькими лицами, то в приказе указывается точный размер взыскиваемых сумм отдельно в отношении каждого виновного в зависимости от причиненного им ущерба, конкретных обстоя­тельств и степени вины. При этом приказ о взыскании ущерба объявляется виновному лицу только под расписку.

**30. Административный процесс: понятие и содержание**

**Административный процесс** — установленный законом порядок, последовательность действий, совершаемых уполно­моченным органом или должностным лицом в целях, достиже­ния позитивного результата, при разрешении индивидуальных административных дел, а также для разрешения управленчес­ких конфликтов и споров в сфере деятельности органов исполни­тельной власти, государственного управления.

Цель административного **процесса** — реализация правомер­ного применения норм материального административного права и как следствие — повышение эффективности деятельности орга­нов исполнительной власти и государственного управления.

С юридической точки зрения административный процесс обеспечивает правовую реализацию материальных норм адми­нистративного права и возможность обжалования неправомер­ного решения, принятого властным субъектом управления.

**Сущность административно-процессуальных норм** име­ет двойное предназначение. С одной стороны, эти нормы реа­лизуют правоприменительные функции, так как обеспечивают реализацию материальных норм, а с другой — играют роль пра­воохранительную, так как регламентируют порядок реализации этих норм, закрепленных процессуально, и обеспечивают пра­во на жалобу.

Порядок рассмотрения административных дел включает оп­ределенные гарантии законности (правовые, экономические, политические и др.), обеспечивая при этом практически реали­зацию права граждан на защиту.

**Общий объект административного процесса** — обще­ственные отношения, регулируемые различными отраслями пра­ва — административным, гражданским, трудовым, финансовым, муниципальным и другими, кроме уголовного.

Это дает возможность представить административный про­цесс как совокупность различных видов административных про­изводств по реализации правомерных отношений, возникающих при осуществлении индивидуальных дел, независимо от того, к какой отрасли права относятся регулируемые правом обществен­ные отношения. В этом отношении административно-процессу­альные нормы, по справедливому утверждению многих ученых, могут быть выделены в отдельную отрасль права.

Особенности административного процесса.

Административный процесс в основном базируется больше на **юрисдикционной основе,** однако административно-проце­дурный аспект административного процесса также имеет свои веские обоснования. Как правило, оба этих аспекта админист­ративного процесса находятся не в противоречии, а скорее до­полняют друг друга.

Они имеют следующие **сходные черты: 1)** в основном внесудебный характер разрешения индивидуальных админи­стративных дел; 2) индивидуальность решения этих дел; 3) регламентируются, как правило, одним нормативно-право­вым актом.

При этом судья, орган, уполномоченное должностное лицо вправе совершать действия как по разрешению административ­но-правового спора, так и осуществлять правоохранительные функции, которые в полной мере не относятся к деятельности юрисдикционного характера. Например, при осуществлении кон­трольно-надзорных функций уполномоченными на то органами исполнительной власти, государственного управления осуществ­ляются процессуальные действия, однако административно-пра­вовой спор между участниками этих отношений отсутствует.

**Административно-процедурная деятельность** органов исполнительной власти, государственного управления проявля­ется в таких управленческих функциях, как регистрация, лицен­зирование, аккредитация, квотирование и др.

**Административно-юрисдикционная деятельность** предпо­лагает наличие спора, в то время как административно-проце­дурная деятельность может проявляться в реализации разреши­тельных, регистрационных, поощрительных, стимулирующих, координационных и иных функций. Поэтому административно-процедурные аспекты комплексно проявляются в административ­ном процессе в реализации конкретных административных от­ношений.

Порядок разрешения дел в сфере деятельности органов ис­полнительной власти, государственного управления исходит из принципов административного процесса и норм, определяющих процессуальные права и обязанности участников этих отношений.

**Основные принципы административного процесса:**

законность; равенство сторон перед законом; объективность; гласность, открытость; ведение дел на национальном языке; право пользоваться услугами адвоката; экономичность процес­са; ответственность должностных лиц за правильность разре­шения дел; право обжалования решений.

Являясь видом административно-процессуальной деятель­ности юрисдикционного характера, административное производ­ство по делам об административных правонарушениях может быть рассмотрено в определенной последовательности стадий процесса, каждая из которых имеет свое процессуальное назна­чение.

**31. Стадии административного процесса и их характеристика**

**Стадия** — самостоятельная часть последовательно соверша­емых процессуальных действий или операций, которая в сравне­нии с общими задачами имеет свои особенности, касающиеся сторон этого процесса, их прав и обязанностей, процессуальных сроков, действий и характера оформляемых процессуальных документов.

**Стадии административного процесса:** возбуждение ад­министративного дела; его расследование и направление мате­риалов по подведомственности; рассмотрение дела компетент­ным органом (должностным лицом) и принятие постановления; факультативная — обжалование и опротестование постановле­ния, его пересмотр; обязательное исполнение постановления, вынесенного по делу.

**Возбуждение дела об административном правонаруше­нии** имеет специфическое процессуальное оформление прото­колом об административном правонарушении (гл. 28 КоАП). Возбуждение дела по юридическому значению является и про­цессуальным действием, и юридическим фактом возникновения административно-процессуальных отношений. Возбуждение ад­министративного дела может быть как по инициативе уполномо­ченного органа (лица), так и гражданина (например, подача жа­лобы).

На стадии возбуждения дела в необходимых случаях осуще­ствляется административное расследование (ст, 28.7 КоАП РФ).

Основанием для возбуждения дела об административном производстве является совершение административного проступ­ка и наличие нормы, предусматривающей ответственность, о чем составляется протокол.

**В процессе административного расследования** реализу­ются такие процессуальные действия, как сбор и фиксация до­казательств, оформление протокола о возбуждении админист­ративного дела, решение вопроса о приостановлении или пре­кращении производства. Определены и меры обеспечения производства по делам, в частности: административное задер­жание; личный досмотр и досмотр вещей; изъятие вещей и до­кументов; отстранение от управления транспортным средством и освидетельствование на состояние опьянения.

**Рассмотрение дела об административном правонаруше­нии** — основная стадия административного производства, в рам­ках которой проявляются черты юрисдикционной административ­но-процессуальной деятельности.

По каждому делу законом определены процедура подготов­ки, порядок и сроки его рассмотрения. Дела об административ­ных правонарушениях рассматриваются по подведомственнос­ти, как правило, в присутствии правонарушителя. Постановле­ние по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, или потерпевшим в вышестоящий орган исполнительной власти или в судебном порядке. Обжалование возможно и в органы проку­ратуры. Подача жалобы и принесение прокурором протеста, как правило, приостанавливают исполнение постановления до рас­смотрения жалобы или протеста.

. Жалоба на постановление подается в течение 10 суток и рассматривается в десятидневный срок. Жалоба на постанов­ление об административном аресте рассматривается в течение суток с момента подачи жалобы.

**Порядок исполнения постановлений по делам об адми­нистративных правонарушениях** (раздел V КоАП) является важной гарантией соблюдения прав граждан, привлекаемых к административной ответственности. Цель исполнения постанов­лений состоит в практической реализации административного наказания, назначенного правонарушителю.

Весьма актуальна проблема формирования органов адми­нистративной юстиции. В ч. 2 ст. 118 Конституции указано, что судебная власть реализуется и в форме административного судопроизводства, что неоднозначно с административным про­цессом, который находится вне сферы административного су­допроизводства. Должна быть практически решена проблема

независимого суда в рассмотрении управленческих споров и конфликтов.

**32. Производство по делам об административных правонарушениях**

**Цель административного производства** — своевременное, полное и объективное выяснение обстоятельств дела, разреше­ние его в точном соответствии с законом и обеспечение свое­временного и точного исполнения вынесенного постановления.

**Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении** (ст. 24.5 КоАП)

Производство по делу об административном правонаруше­нии не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обсто­ятельств:

1) отсутствие события и состава административного право­нарушения;

2) недостижение лицом на момент совершения администра­тивного правонарушения 16-летнего возраста;

3) невменяемость лица, совершившего противоправное дей­ствие либо бездействие;

4) действие лица в состоянии крайней необходимости или необходимости обороны;

5) издание акта амнистии, если он устраняет применение административного взыскания;

6) отмена акта, устанавливающего административную ответ­ственность;

7) истечение к моменту рассмотрения дела об администра­тивном правонарушении сроков, предусмотренных законом (два месяца);

8) наличие по тому же факту в отношении лица, привлека­емого к административной ответственности, постановления ком­петентного органа (должностного лица) о наложении админист­ративного наказания либо неотмененного решения товарищес­кого суда, если материалы были переданы на законном основании, а также наличие по этому факту уголовного дела;

9) смерть лица, в отношении которого было начато произ­водство по делу.

Дела об административных правонарушениях рассматрива­ются открыто.

В целях обеспечения законности административного произ­водства по делам об административных правонарушениях **про­курор вправе** (ст. 25.11 КоАП):

- возбуждать производство по делу об административном пра­вонарушении;

- участвовать в рассмотрении дела об административном пра­вонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

- приносить протест на постановления по делу об админист­ративном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным за­коном действия.

Прокурор в обязательном порядке извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонару­шении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициа­тиве прокурора.

Производство по делам об административных правонаруше­ниях регламентируется нормами разд. 4 КоАП РФ.

**33. Виды индивидуальных административных дел и виды административных производств**

**Виды индивидуальных административных дел:**

- дела об административных правонарушениях;

- дела о дисциплинарных проступках;

- дела об обращениях граждан;

- дела о приеме в гражданство РФ;

- дела о возмещении в административном порядке материаль­ного ущерба, причиненного государству, предприятию, учреж­дению, организации;

- дела по исполнению постановлений о наложении админист­ративных взысканий

- дела, связанные с административным надзором;

- арбитражные дела о спорах в сфере управления и др. Индивидуальные административные дела объединяются в

**отдельные виды административных производств:**

производство по делам об административных правонаруше­ниях;

дисциплинарное производство;

производство по делам об обращениях граждан;

производство по делам о приеме в гражданство РФ;

производство о возмещении в административном порядке материального ущерба, причиненного государству, предприятию, учреждению, организации;

производство по исполнению постановлений о наложении административных наказаний;

производство, связанное с административным надзором;

арбитражное производство о спорах в сфере управления и другие производства.

Одной из сторон административно-процессуальных отноше­ний всегда является судья, орган или уполномоченное должно­стное лицо, осуществляющие полномочия государственно-вла­стного характера; второй стороной является физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонару­шение.

**34. Понятие и основные черты административной юрисдикции**

**Административная юрисдикция** — установленная админи­стративным законодательством деятельность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об ад­министративных правонарушениях, а также правовое рассмот­рение и разрешение управленческих споров уполномоченными органами, должностными лицами, а в необходимых случаях вос­становление нарушенных прав и применение в административ­но-процессуальном порядке юридических санкций к виновным.

Административная юрисдикция — это, по существу, подведом­ственность рассмотрения дел об административных правонару­шениях, а также рассмотрение и разрешение управленческих споров, в необходимых случаях восстановление нарушенного права и применение к виновным юридических санкций уполно­моченными на то органами в порядке, определенном законода­тельством.

Особое значение имеет административная юрисдикция при реализации правоохранительной деятельности, так как без юрис-дикционных полномочий, имеющих государственно-властный характер, исполнительные органы и их должностные лица не в состоянии эффективно осуществлять правоохранительные функ­ции, судебная же юрисдикция в реализации правосудия являет­ся основной при осуществлении всех видов судопроизводства.

Оба этих аспекта административного процесса дополняют друг друга.

**Они имеют сходные черты: 1)** в основном внесудебный характер разрешения дел; 2)-индивидуальность решения дел; 3) регламентация, как правило, одним нормативно-правовым актом.

Основные черты (признаки) административно-юрисдикцион-ной деятельности.

1. Юрисдикционная деятельность, по существу, в своей ос­нове содержит рассмотрение и разрешение дел об администра­тивных правонарушениях и индивидуальных дел об админист­ративно-правовых спорах в объеме и порядке, определенных административно- процессуальными нормами и административ­ными процедурами.

2. Сторонами административно-правового спора могут быть и органы исполнительной власти.

3. В основе административно-правовых споров, как прави­ло, лежит правовое разрешение уполномоченным органом, дол­жностным лицом индивидуально-конкретных споров, которые по своей природе имеют субъективный характер, т.е. одна из сто­рон пытается восстановить или защитить свое субъективное или так называемое мнимое право или возможно ущемленный ин­терес. В этом случае уполномоченный орган, должностное лицо квалифицируют (дают правовую оценку) правовой спор и при­нимают обязательное для исполнения решение.

4. Правила и порядок рассмотрения и разрешения админис­тративно-правовых, процедурных споров и дел об администра­тивных правонарушениях регламентированы административно-процессуальными нормами.

5. Нормы административного права не только регулируют управленческие отношения, но и создают основу для особых административно-правовых отношений, имеющих на определен­ной стадии отношения равенства сторон, которые потом пере­ходят в стадию неравенства, например заключение админист­ративного договора о контрактной службе.

6. В определенной мере административная юрисдикция как система представляет собой взаимосвязанную и взаимозависи­мую совокупность видов административных производств, обла­дающих некоторой целостностью порядка и последовательнос­ти осуществления стадий производства.

7. Административная юрисдикция (подведомственность) име­ет свои специфические особенности по видам уполномоченных субъектов, ее осуществляющих. В КоАП РФ перечислен 61 субъект, уполномоченный осуществлять функции администра­тивной юрисдикции.

Юрисдикционная деятельность, кроме того, осуществляет широкий диапазон правоохранительных функций в различных отраслях права (финансовых, жилищных, земельных, водных, трудовых и др.).

**35. Способы обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти, государственного управления**

**Законность** — единообразное понимание, осознание и со­блюдение норм и правил действующего законодательства преж­де всего органами государственной власти, общественными организациями и другими негосударственными объединениями, должностными лицами и гражданами.

**В целях укрепления законности и дисциплины** в сфере исполнительной власти проводится следующая работа:

- совершенствование системы органов исполнительной влас­ти и более четкое регламентирование их правового статуса;

- определение 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 и должностных лиц чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

**Способы обеспечения законности** — контроль, надзор и обжалование (реализация права жалобы).

Контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров.

**Сущность контроля в сфере 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, нет ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должност­ных лиц каких-либо отклонений, а если таковые имеются, то

своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности.

**Признаки контроля как способа обеспечения законности:**

- между контролирующим органом (должностным лицом) и под­контрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности;

- объектом контроля является как законность, так и целесооб­разность деятельности контролируемого, а контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйствен­ную деятельность контролируемого;

- контролирующий часто наделяется правом отменять реше­ния контролируемого;

- в некоторых случаях контролирующий вправе применять меры воздействия к контролируемому за допущенные правонару­шения.

**Формы контрольной деятельности:** заслушивание отче­тов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюде­ние за действиями контролируемого (например, по вопросам регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, коор­динация деятельности контрольных органов, рассмотрение жа­лоб и т.п.

Контроль, осуществляемый за деятельностью органов испол­нительной власти со стороны законодательной, судебной влас­ти, общественных организаций, именуется **внешним контролем,** а осуществляемый вышестоящими органами исполнительной власти внутри своей системы, — **внутренним.**

**Надзор как способ обеспечения законности** в сфере исполнительной власти — постоянное, систематическое наблю­дение специальными государственными органами 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 не допускается.

**Виды надзора** — прокурорский и административный.

**Прокурорский надзор** осуществляется за единообразным исполнением и соблюдением законов всеми органами государ­ства и его должностными лицами, а также негосударственными объединениями и их должностными лицами.

**Административный надзор** — специфическая разновид­ность государственного контроля, суть которого состоит в наблю­дении за исполнением специальных норм, общеобязательных правил федеральными надзорами.

**Особенность административного надзора** — между субъек­том и объектами надзора отсутствует организационная соподчи-ненность и субъекты надзора в случае нарушений могут приме­нять к объектам меры административного принуждения.

**Виды полномочий органов, осуществляющих админист­ративный надзор:** 1) полномочия по предупреждению правона­рушений; 2) полномочия по пресечению правонарушений; 3) полномочия по нормотворчеству; 4) полномочия по привлече­нию к юридической ответственности правонарушителя.

Наиболее распространенный способ обеспечения законнос­ти и дисциплины в государственном управлении — это **право граждан на подачу жалобы** на действия либо бездействие го­сударственных органов и их должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан.

**36. Прокурорский надзор**

В соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ» в целях обеспечения верховен­ства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства **прокуратура РФ осуществ­ляет:**

- надзор за исполнением законов ФОИВ, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами мест­ного самоуправления, органами военного управления, орга­нами контроля, их должностными лицами, а также за соот­ветствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и граждани­на ФОИВ, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органа­ми военного управления, органами контроля, их должност­ными лицами, а также руководителями коммерческих и не­коммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющи­ми оперативно-розыскную деятельность, дознание и предва­рительное следствие;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначен­ные судом меры принудительного характера, администрация­ми мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодатель­ством;

- координацию деятельности правоохранительных органов по

борьбе с преступностью.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конститу­ции РФ и исполнением законов и *за* соответствием законам тех правовых актов, которые издаются уполномоченными государ­ственными органами власти. Прокуратура не подменяет их и не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность, так как не вправе судить о ее целесообразности, отменять или изме­нять акты управления.

Проверки исполнения законов прокуратурой проводятся на основании поступивших сообщений и иной информации о на­рушениях законности, требующих непосредственного прокурор­ского реагирования.

**Права прокурора: 1)** опротестовывать противоречащие за­кону акты либо обратиться в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства; 2) осуще­ствлять уголовное преследование или производство об админи­стративном правонарушении; 3) вносить представление об уст­ранении нарушений закона; 4) выносить письменное предосте­режение о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

**37. Административный надзор**

**Административный надзор** — систематическое наблюде­ние за точным и неуклонным соблюдением законов и подзакон­ных актов, осуществляемое специально уполномоченными ФОИВ (федеральными службами) в пределах своей компетен­ции по подведомственным вопросам в отношении организаци­онно не подчиненных им юридических и физических лиц (Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314).

**Цель административного надзора** — обеспечить без­опасность личности, общества, государства, а также требуемое качество продукции и оказания услуг.

Административный надзор играет особую роль в обеспече­нии законности и дисциплины. Надзорная деятельность является важной составляющей частью деятельности органов исполни­тельной власти, государственного управления.

Например, специальный надзор как вид административного надзора осуществляет Федеральная служба по надзору в сфе­ре защиты прав потребителей и благополучия человека, нахо­дящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социаль­ного развития Российской Федерации.

**38. Обжалование действий (решений) органов исполнительной власти, государственного управления и их должностных лиц**

**Обжалование** — реализация гражданами своего права об­ратиться с жалобой в суд, если неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного само­управления, учреждений, предприятий и их объединений, обще­ственных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены их права и свободы (ФЗ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (ре­шения), нарушающие его права и свободы, либо непосред­ственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненно­сти государственному органу, органу местного самоуправле­ния, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государ­ственному служащему.

С принятием ФЗ от 27.04.1993 г. «Об обжаловании в суд дей­ствий и решений, нарушающих права и свободы граждан» зна­чительно расширены правовые гарантии защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц и органов власти. По существу, этот закон становится наиболее действенным право­вым средством обеспечения законности и дисциплины в госу­дарственном управлении.

Выступая как частное лицо, по собственной инициативе, каж­дый гражданин вправе оценивать деятельность органа ис­полнительной власти, любого должностного лица с точки зрения ее законности и результативности. Конституцией установлено, что граждане России имеют право защищать свои права и сво­боды всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), обра­щаться лично, а также направлять индивидуальные и коллек­тивные обращения в государственные органы и органы местно­го самоуправления (ст. 33).

**Жалобы** — обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод.

**Предложения** имеет иную правовую сущность, не связаны с нарушением субъективных прав гражданина и направлены на улучшение деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

**Заявление** — это форма волеизъявления по реализации своего субъективного права. Все это объединяется термином **об­ращения граждан.**

**Способы рассмотрения и разрешения жалоб граждан** —

административный и судебный.

Недостатком административного порядка рассмотрения жа­лоб является то, что они разрешаются заинтересованными орга­нами исполнительной власти, при этом негласно, в отсутствие жалобщика, к тому же часто работниками, не имеющими право­вой подготовки. Поэтому нередко остаются без удовлетворения вполне обоснованные жалобы. Данный порядок не может в пол­ной мере признаваться как эффективный в вопросах защиты прав и свобод граждан.

Поэтому возникает необходимость разрешения жалоб в су­дебном порядке, при котором стороны в процессе равны, воз­можности для объективного рассмотрения жалобы (иска) повы­шаются.

Судебному разрешению вопроса может предшествовать рас­смотрение его в порядке подчиненности органом или должност­ным лицом. Это создает возможность быстро исправить ошиб­ку, не доводя дело до суда, и способствует ответственному от­ношению к принимаемым административным решениям.

До создания специального субъекта жалобы рассматривают­ся федеральными судьями на основании норм ГПК РФ, так как закон «Об административных процедурах» не принят.

В суде гражданин выступает не в роли просителя, а истца — равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязан­ность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников про­цесса. Поэтому нередко еще в стадии предварительной подго­товки дела к судебному слушанию должностные лица пересмат­ривают свое решение, устраняют нарушения прав гражданина.

**Действия (решения), которые могут быть обжалованы в суд,** — коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых: а) нарушены права и свободы граждани­на; б) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; в) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо от­ветственности.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, должностного лица. Военнослужащий вправе в таком же поряд­ке обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органа военного управления и воинских должностных лиц.

Сроки обращения в суд с жалобой:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нару­шении его права;

- один месяц — со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если граж­данином не был получен на нее письменный ответ. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалу­емое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры от­ветственности либо иным путем восстанавливает его нарушен­ные права и свободы.

Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на ответчи­ка, если суд установит, что его действия (решения) были неза­конными. Если же жалоба гражданина признана необоснованной, а исполнительный орган или должностное лицо не уведомили гражданина в срок или вообще не ответили, то судебные издерж­ки уплачиваются первыми. Эти судебные меры способствуют укреплению законности и дисциплины.

**39. Основные проблемы административной реформы органов исполнительной власти в России**

Выявление и осмысление самой актуальной проблемы в сфере деятельности органов исполнительной власти являются самым сложным научным поиском, который требует не только наличия специальных профессиональных знаний, но и опыта по их реализации. На этапе осмысления актуальной проблемы на­чинается процесс формулирования перспективной цели и ее подцелей, затем постановка задач организационно-правовым формам ФОИВ по достижению конкретных целей (подцелей) и наделение этих органов соответствующей компетенцией (полно­мочиями, функциями, формами и методами их осуществления). Прогнозируемые положительные результаты функционирования системы исполнительной власти могут контролироваться с по­мощью мониторинга параметров социально-экономического раз­вития (осуществляемого Минэкономразвития). И если через год показатели деятельности реформированной системы ФОИВ по заданным параметрам оказываются ниже допустимых, то сле­дует принимать меры для их коррекции. Ранее ожидать поло­жительных изменений в деятельности ФОИВ маловероятно, так как реформированная система исполнительной власти должна

пройти восстановительный период (около года), а в дальнейшем функционировать как динамически устойчивая система.

Обратим внимание, что реформирование системы и струк­туры ФОИВ в указах Президента РФ всегда начинается со слов: «В целях формирования эффективной системы и структуры ФОИВ...», однако, если в 2004 г. эта реформа была существен­но дважды изменена в результате принятых четырех указов, то это свидетельствует о наличии минимум двух факторов: 1) слож­ности объекта реформирования; 2) недостаточной научной обо­снованности в разработке и проведении административной ре­формы.

Результаты научно-практической конференции 2003 г., посвя­щенной 200-летию министерств России, проведенной во испол­нение Указа Президента РФ от 6 мая 2002 г. № 445 на тему «История становления и современное состояние исполнитель­ной власти в России» показали сложность разрешения функци­ональных проблем за 200 лет существования министерств как органов отраслевого государственного управления.

В связи с этим обратимся к содержанию Указа Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению админист­ративной реформы в 2003-2004 годах».

В указе отмечено, что в целях реализации положений Посла­ния Президента Российской Федерации Федеральному Собранию России на 2003 год, касающихся проведения административной реформы, направленной на **повышение эффективности дея­тельности системы федеральных органов исполнительной власти** и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов, необ­ходимо:

1. Определить следующие приоритетные направления адми­нистративной реформы в 2003-2004 годах (иными словами, вы­явить, осмыслить и разрешить актуальные проблемы):

- ограничение вмешательства государства в экономическую де­ятельность субъектов предпринимательства, в том числе пре­кращение избыточного государственного регулирования (как видно из содержания указа, функции государственного управ­ления практически не осуществляются, а только реализует­ся правовое регулирование и в основном в сфере предпри­нимательства, и естественно, что его избыточность негатив­но влияет на эффективность экономической деятельности);

- исключение дублирования функций и полномочий федераль­ных органов исполнительной власти (для устранения дубли­рования функций и полномочий ФОИВ следует четко выявить объективные функции и образовать соответствующие орга-

низационно-правовые формы ФОИВ для осуществления ими своих полномочий);

— развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики (это указание не совсем ясно, так как для эффек­тивной деятельности самоуправляемых систем достаточно адекватного правового регулирования их отношений как меж­ду собой, так и с государством);

— организационное разделение функций, касающихся регули­рования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юриди­ческим лицам (это направление является самым приоритет­ным в совершенствовании деятельности исполнительной власти, и прежде чем приступить к разрешению этой комп­лексной проблемы, следует точно знать, какой процент соб­ственности находится в частной, государственной и муници­пальной форме. Только тогда можно ответить на вопросы, «чем» управляем, «что» регулируем и «какая цель» этой со­циальной деятельности. Понимание управления государ­ственным имуществом как осуществления полномочий соб­ственника (подмена публичного правового института частно­правовым) и предоставление государственными организаци­ями услуг гражданам также нельзя относить к функциям пра­вового регулирования, тем более к функциям государствен­ного управления);

— завершение процесса разграничения полномочий между фе­деральными органами исполнительной власти и органами ис­полнительной власти субъектов Российской Федерации, оп­тимизация деятельности территориальных органов федераль­ных органов исполнительной власти (это также актуальная проблема организации управления органами исполнительной власти (государственными и местного самоуправления), обес­печивающей единство и ее целостность, как этого требует Президент РФ после трагических событий в г. Беслане).

2. Правительству Российской Федерации предписано обра­зовать комиссию по проведению административной реформы, предусмотрев участие в ней в том числе представителей Адми­нистрации Президента Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федера­ции, органов местного самоуправления. Однако не предусмот­рено, что концепцию и проведение реформы должны разрабо­тать квалифицированные научно-исследовательские структуры.

На практике же пока система и структура федеральных ор­ганов исполнительной власти, принятая Указом Президента РФ

от 9 марта 2004 г. № 314, явились, по существу, радикальной административной реформой федеральной исполнительной вла­сти. А Указом Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 была закреплена новая структура ФОИВ.

Проблему единства и целостности системы исполнительной власти нельзя разрешить только с помощью административно-правовых институтов, без изменения конституционно-правовых институтов, так как правовая природа и порядок образования ис­полнительной власти имеют четкие конституционные основы. Вопросы же совершенствования организации деятельности ис­полнительной власти больше под силу административно-право­вым институтам. Например, создание Госсовета России, упол­номоченные Президента РФ в федеральных округах и даже представление Президентом РФ на утверждение местным пар­ламентам кандидатур на пост глав субъектов РФ — в целом так­же административные институты.

Разработку и создание эффективной организационной сис­темы управления серьезно затрудняет отсутствие стабильной, внутренне непротиворечивой системы законодательства, отсут­ствие конституционного регулирования системы исполнительной власти, государственного управления, необходимого для четко­го определения самой системы и структуры организации управ­ления, функций, целей, задач и полномочий субъектов управле­ния как одного из принципиально важных условий в организа­ции их деятельности.

**40. Система и структура органов исполнительной власти, их функции в сфере экономической деятельности**

В организации деятельности ФОИВ в сфере экономики главная роль отводится Правительству РФ.

Правительство РФ является коллегиальным органом, воз­главляющим единую исполнительную власть. Это коллегиаль­ный орган общей компетенции на всей территории России.

**В систему органов управления в сфере экономического регулирования можно включить следующие министерства:** 1) экономического развития и торговли; 2) финансов; 3) промыш­ленности и энергетики; 4) транспорта; 5) сельского хозяйства; 6) природных ресурсов.

В сфере экономики большие полномочия осуществляет **Президент,** особенно в подборе и расстановке руководящих кадров ФОИВ. Он осуществляет функции оперативного **конт­роля за экономической деятельностью** Правительства и

других ФОИВ, отменяет постановления и распоряжения Пра­вительства, имеет право председательствовать на заседани­ях Правительства.

В течение 2003-2004 гг. будет проведена подготовка офи­циальной статистической информации, проектов государствен­ных прогнозов и мониторинг социально-экономического разви­тия страны, что позволит скорректировать проводимую админи­стративную реформу.

Полномочия Правительства в сфере экономики:

- управление экономическими и социально-культурными процессами, создание условий для свободного предприни­мательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, демонополизация экономики, реализация пра­вового механизма рыночной экономики;

- осуществление мер по укреплению денежной и кредитной си­стем, разработка и осуществление мер по проведению еди­ной политики цен, обеспечение гарантий законодательно ус­тановленных размера оплаты труда и уровня социального обеспечения;

- организация разработки и исполнения федерального бюдже­та, а также прогнозов экономического и социального разви­тия России и важнейших федеральных программ;

- обеспечение в соответствии с законами и указами Президента нормативного регулирования и руководства органами ис­полнительной власти по защите прав собственности на всей территории России;

- осуществление мер по развитию науки и техники, рацио­нальному использованию и охране природных ресурсов;

- осуществление руководства в области внешней торговли и других видов внешнеэкономической деятельности. **Структура ФОИВ, полномочных осуществлять функции**

**в сфере экономики** (Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314):

1) **Министерство экономического развития и торговли РФ** и подведомственные ему: Федеральная таможенная служба; Федеральное агентство по государственным резервам; Феде­ральное агентство кадастра объектов недвижимости; Федераль­ное агентство по управлению федеральным имуществом; 2) **Министерство финансов РФ** и подведомственные ему: Фе­деральная налоговая служба; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федераль­ное казначейство; 3) **Министерство промышленности и энер­гетики РФ** и подведомственные ему: Федеральное агентство по

промышленности; Федеральная служба по техническому регули­рованию и метрологии; Федеральное агентство по энергетике; 4) **Министерство транспорта РФ** и подведомственные ему: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федераль­ное агентство воздушного транспорта; Федеральное дорожное агентство; Федеральное агентство железнодорожного транспор­та; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Фе­деральное агентство геодезии и картографии; 5) **Министерство сельского хозяйства РФ** и подведомственные ему: Федераль­ная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральное агентство по сельскому хозяйству; 6) **Министерство природных ресур­сов РФ** и подведомственные ему: Федеральная служба по над­зору в сфере природопользования; Федеральное агентство вод­ных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Феде­ральное агентство по недропользованию; 7) **Федеральные службы** (антимонопольная, по финансовым рынкам, по тари­фам), находящиеся в ведении Правительства РФ.

Компетенцию **поселений, районных, окружных, городских и внутригородских муниципальных образований** в сфере хо­зяйственной деятельности по предметам местного значения определяет Федеральный закон от 06.10.2003 г. «Об общих прин­ципах организации местного самоуправления в Российской Фе­дерации», который, за исключением некоторых норм и положе­ний, вступит в силу с 01.01.2006 г.

**41. Административно-правовые основы**

**регулирования отношений в сфере экономики**

Административно-правовую основу регулирования экономи­ческих отношений составляют:

- Конституция РФ: ст. 71 (управление федеральной государ­ственной собственностью; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономичес­кого развития; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное регулирование; денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономи­ческие службы; внешнеэкономические отношения РФ; опре­деление статуса исключительной экономической зоны; офи­циальный статистический и бухгалтерский учет); ст. 72 (во­просы владения, пользования и распоряжение землей, недра­ми, водными и другими природными ресурсами; разграниче­ние государственной собственности; природопользование; координация внешнеэкономических связей); ст. 73, касающая-

ся предметов вне пределов ведения ст. 71 и 72, субъекты РФ в сфере экономических отношений обладают всей пол­нотой государственной власти; ст. 114 (полномочия Прави­тельства РФ в сфере экономики) и другие статьи, касающие­ся становления и развития экономики в стране;

- ФКЗ от 17.12.1997 г. «О Правительстве РФ» и ФЗ, среди ко­торых большое значение имеет ФЗ от 11.06.2002 г. № 66-ФЗ «О ратификации конвенции о привилегиях и иммунитетах Ев­разийского экономического сообщества»;

- по-прежнему актуальным является оперативное правовое регулирование вопросов экономики указами Президента РФ, постановлениями Правительства и нормативно-правовыми ак­тами федеральных министерств.

**Система органов управления и правового регулирования в сфере экономики:**

**-** **федеральные министерства:** экономического развития и торговли; промышленности и энергетики; транспорта; сель­ского хозяйства; финансов;

- **федеральные службы:** антимонопольная; таможенная; по финансовым рынкам; по тарифам. Минэкономразвития осуществляет функций по выработке

государственной политики и нормативному правовому регулиро­ванию в сфере экономического развития, внешнеэкономической деятельности, торговли, таможенного дела, государственной статистики, тарифов субъектов естественных монополий, управ­ления федеральным имуществом, несостоятельности (банкрот­ства) организаций, управления государственным материальным резервом, кадастра объектов недвижимости, предприниматель­ства и малого бизнеса.

Минэкономразвития самостоятельно осуществляет норма­тивно-правовое регулирование, а также разрабатывает и пред­ставляет в Правительство РФ проекты ФКЗ, ФЗ и актов Прези­дента и Правительства по следующим вопросам:

1) формирование программ и планов социально-экономичес­ких реформ; 2) анализ и прогнозирование социально-экономи­ческого развития, сводных финансовых балансов по РФ, субъек­там и регионам РФ, отраслям и секторам национальной эконо­мики; 3) мониторинг социально-экономических процессов в РФ; 4) торгово-экономические отношения с иностранными государ­ствами; 5) торгово-экономические отношения и экономическая интеграция с государствами — участниками СНГ; 6) формиро­вание единого экономического пространства и др.

**Федеральная таможенная служба** осуществляет следу­ющие функции:

- обеспечивает ведение и опубликование Товарной номенкла­туры внешнеэкономической деятельности, подготовку, утвер­ждение и опубликование решений по вопросам, связанным с толкованием Товарной номенклатуры;

- выдает квалификационные аттестаты специалистов по тамо­женному оформлению;

- осуществляет метрологическое обеспечение деятельности таможенных органов.

**Федеральная служба по тарифам** осуществляет функции по регулированию естественных монополий, государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике, нефтегазо­вом комплексе, на железнодорожном и ином транспорте, на ус­луги транспортных терминалов, портов, аэропортов, услуги об­щедоступной электрической и почтовой связи, а также на иные виды товаров (работ, услуг), подлежащих государственному регулированию.

**Федеральное агентство по государственным резервам** осуществляет **функции** по оказанию государственных услуг по управлению государственным имуществом, а также правоприме­нительные функции в своей сфере деятельности.

**Федеральное агентство кадастра объектов недвижимо­сти** осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприме­нительные функции в сфере ведения кадастров объектов недви­жимости, землеустройства, инвентаризации объектов недвижи­мости, государственной кадастровой оценки земель, оценки иных объектов недвижимости и государственного мониторинга земель.

**Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом** осуществляет **функции** по управлению федераль­ным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правопримени­тельные функции в сфере имущественных отношений.

**42. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы регулирования отношений в сфере сельского хозяйства**

Сельское хозяйство призвано обеспечивать потребительский рынок страны продовольствием и сырьем для промышленного производства. Как отрасль оно включает производство сельско­хозяйственной (с/х) продукции, ее заготовку и переработку.

Конституция РФ относит основные вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами (Основной

базы с/х производства) и законодательство о земле **к совмест­ному ведению РФ и ее субъектов** (ст. 72). К непосредствен­ному **ведению РФ отнесено** формирование основ федераль­ной политики и федеральных программ экономического разви­тия страны (ст. 71). Особое значение имеет принятый 24.05.1999 г. ФЗ «Об инженерно-технической системе агропро­мышленного комплекса»10. Вопросы технической вооруженнос­ти труда в сельском хозяйстве — это принципиальный вопрос повышения уровня сбора урожая и его качества.

Основным подзаконным актом, определившим основные .направления аграрной реформы, следует считать Указ Президен­та РФ от 27.10.1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»11, а также Указ Прези­дента РФ от 16.04.1996 г. «О мерах по стабилизации экономи­ческого положения и развития реформы в АПК».12 Особое зна­чение для развития АПК имеет принятый ФЗ от 11.06.2002 г. № 66-ФЗ «О ратификации конвенции о привилегиях АПК и им­мунитетах Евразийского экономического сообщества» и ФЗ, при­нятый 09.07.2002 г., № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

**Система государственного управления в сфере сельско­го хозяйства** включает следующие организационно-правовые формы: **Министерство сельского хозяйства РФ** (Минсельхоз России) и подведомственные ему ФОИВ: 1) Федеральная служ­ба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; 2) Федераль­ное агентство по рыболовству; 3) Федеральное агентство по сельскому хозяйству. Их деятельность координируется и конт­ролируется Минсельхозом России.

**Правительство РФ решает общие вопросы** организации управления с/х предприятиями, отнесенными к федеральной собственности, устанавливает меры материально-ресурсного стимулирования производителей зерна, определяет государ­ственного заказчика по закупке и поставкам зерна в федераль­ный фонд, а также порядок выдачи и аннулирования лицензий на осуществление закупок, хранения, переработки и торговли зерном, распоряжения федеральным фондом зерна и т.д.

**Правовые основы деятельности Минсельхоза России** определены Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ, указами Президента РФ и положением Правительства о нем от 28.06.2004 г. № 315.

Минсельхоз России осуществляет **функции** по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулирова-

нию в сфере агропромышленного комплекса, устойчивого раз­вития сельских территорий, а также изучению, сохранению, вос­производству и использованию объектов животного мира, отне­сенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Минсельхоз России осуществляет в пределах своих **полно­мочий** координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитар-ному надзору, Федерального агентства по сельскому хозяйству и Федерального агентства по рыболовству.

Минсельхоз России **осуществляет правовое регулирова­ние,** а также **разрабатывает и представляет** в Правительство проекты ФЗ по вопросам:

1) реформирования и финансового развития агропромыш­ленного комплекса и рыболовства;

2) государственной поддержки организаций агропромышлен­ного комплекса и рыболовства;

3) регулирования рынков с/х сырья, продукции и продоволь­ствия;

4) обеспечения ветеринарного и фитосанитарного благопо­лучия территории РФ и иные.

**Федеральное агентство по сельскому хозяйству** являет­ся ФОИВ в сфере агропромышленного комплекса по управле­нию государственным имуществом на подведомственных пред­приятиях и в учреждениях, а также осуществляет следующие правоприменительные функции:

оказание государственных услуг в области агропромышлен­ного комплекса;

регулирование рынков с/х сырья, продовольствия и рыбных запасов;

оказание государственной поддержки организациям агропро­мышленного комплекса;

организация эксплуатации мелиоративных систем, относя­щихся к федеральной собственности, кроме дамб и водохрани­лищ комплексного использования;

организация формирования и использования федерального фонда семян сельскохозяйственных растений;

ведение реестра федеральной собственности агропромыш­ленного комплекса;

ведение мониторинга объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и иные.

**Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитар-ному надзору** является ФОИВ и осуществляет функции конт­роля и надзора в сфере ветеринарии, карантина и защиты рас­тений, селекционных достижений, контроля за охраной, воспро-

изводством, использованием объектов животного мира, отнесен­ных к объектам охоты, водных биологических ресурсов (сфера деятельности).

**Федеральное агентство по рыболовству** является ФОИВ, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности, по управлению госу­дарственным имуществом в подведомственных предприятиях и учреждениях, а также правоприменительные функции в облас­ти рационального использования, изучения, сохранения и вос­производства водных биологических ресурсов и среды их оби­тания.

**Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы МСУ** обладают широкими полномочиями в сфере управления сельским хозяйством: разрабатывают и выполняют региональ­ные программы по повышению плодородия почв, руководят ве­теринарной и фитосанитарной службами, рыбным хозяйством, на своем уровне оказывают помощь сельскохозяйственным то­варопроизводителям.

**43. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы государственного управления и правового регулирования отношений в сфере транспорта**

**Основной задачей транспорта является** своевремен­ное, качественное и полное удовлетворение потребностей на­родного хозяйства и населения в перевозках. От успешной ра­боты транспортных предприятий зависят эффективность про­мышленного, сельскохозяйственного производства, развитие •товарооборота торговли, состояние обороноспособности страны. **Особенности организации управления транспортом:**

- органы управления подразделяются по видам транспорта: же­лезнодорожным, воздушным, морским, речным, автомобиль­ным, городским электрическим транспортом и дорожным хо­зяйством;

- для большинства видов транспорта характерна высокая сте­пень централизации управления, что вызывается предназна­чением, особенностями деятельности управляемых объектов;

- транспорт — источник повышенной опасности. Поэтому для обеспечения безопасности движения организуется **специализированный контроль,** который отличается от обычного контроля тем, что при его осуществлении нет орга­низационной соподчиненности и виновные привлекаются в основном к административной ответственности, т.е. он бли-

же к административному надзору, но отличается от послед­него постоянной проверкой норм и правил безопасности и

оперативным устранением нарушений.

**Специфика организации и деятельности предприятий транспорта** требует особых нормативных актов (уставов, кодек­сов, правил). Определенные группы работников транспорта, главным образом связанные с обслуживанием движения и пас­сажиров, несут повышенную дисциплинарную ответственность на основании специальных уставов о дисциплине, действующих на соответствующих видах транспорта.

**Особенностью является и то,** что масштаб приватизации в транспортной сфере ограничен, чтобы сохранить управление над стратегически важными объектами. Речь, в частности, идет об атомном флоте, средствах управления воздушным движени­ем и взлетно-посадочных полосах аэропортов, о водных путях, автомобильных и железных дорогах, пассажирском городском транспорте. Приватизация этих объектов пока запрещена. Государственный контроль будет сохранен и за теми транспорт­ными предприятиями, которые акционируются. Это объясняет­ся объективными причинами, прежде всего требованиями бе­зопасности граждан, общество и государства.

Конституцией РФ федеральный транспорт, пути сообщения отнесены к ведению РФ. Наиболее важные вопросы управления в этой сфере решаются на уровне Правительства РФ и ФОИВ.

Правительство решает общие вопросы организации управле­ния предприятиями транспорта. По основным направлениям его работы Правительство разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проекты законов. От четкой работы транс­порта зависит экономическое положение всех отраслей промыш­ленности, сельского хозяйства и оказание нормативно закреплен­ных государственных услуг юридическим и физическим лицам.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Министерство транспорта РФ** (Минтранс России) и постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 396 утверждено положение о нем.

Минтранс России является ФОИВ, осуществляющим **функ­ции** по выработке государственной политики и нормативно-пра­вовому регулированию в сфере воздушного, морского, внутрен­него водного, железнодорожного, автомобильного и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транс­порта, дорожного хозяйства.

Минтранс России **осуществляет координацию и контроль** деятельности находящихся в его ведении 1) Федеральной служ­бы по надзору в сфере транспорта; 2) Федерального агентства воздушного транспорта; 3) Федерального дорожного агентства;

4) Федерального агентства железнодорожного транспорта;

5) Федерального агентства морского и речного транспорта и 7) Федерального агентства геодезии и картографии.

Минтранс России **полномочен** самостоятельно осуществ­лять нормативно-правовое регулирование, а также разрабаты­вать и вносить в Правительство проекты законов **по следу­ющим вопросам:**

1) структурное реформирование в сфере транспорта и связи;

2) развитие автомобильного, воздушного, железнодорожно­го, внутреннего водного, морского транспорта и иного;

3) строительство, проектирование и эксплуатация автомо­бильных дорог;

4) развитие электрической связи, почтовой связи и инфор­матизации;

5) международное сотрудничество в сфере транспорта, связи и информатизации;

6) бюджетное финансирование в сфере транспорта, связи и информатизации;

7) экспертиза и прогнозирование в сфере транспорта, связи и информатизации;

8) транспортная и информационная безопасность.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и МСУ орга­низуют транспортное обслуживание населения на своей терри­тории, контролируют его состояние, работоспособность и безо­пасность работы.

**В систему органов управления Минтранса России вхо­дят:** железные дороги; их линейные предприятия; промышлен­ные, строительные, торговые и предприятия связи; учреждения народного образования, здравоохранения, культуры и спорта; НИИ, проектно-конструкторские и изыскательские организации, обеспечивающие деятельность и развитие отрасли.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба по надзору в сфере транспор­та** и постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 398 ут­верждено положение о ней. ФС является ФОИВ, осуществляющим **функции по контролю и надзору** в сфере воздушного, морского (включая обеспечение безопасности мореплавания и порядка в морских рыбных портах), внутреннего водного, железнодорожно­го, автомобильного и городского электрического (включая метро­политен), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, **а** также функции по техническому надзору за спортивными суда­ми и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство воздушного транспорта** и

постановлением Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 172 утверж­дено положение о нем. Оно осуществляет **функции** по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуще­ством и правоприменительные функции в сфере воздушного транспорта и гражданской части Единой системы организации воз­душного движения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное дорожное агентство** и постановлени­ем Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 173 утверждено положе­ние о нем. Оно является ФОИВ, осуществляющим **функции** по оказанию государственных услуг, по управлению государствен­ным имуществом и правоприменительные функции в сфере ав­томобильного транспорта и дорожного хозяйства.

На автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве су­щественный объем контрольно-надзорных функций выполняет­ся органами и подразделениями ГИБДД МВД.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство железнодорожного транс­порта** и постановлением Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 174 утверждено положение о нем. Оно является ФОИВ, осуществля­ющим **функций** по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере железнодорожного транспорта.

ФЗ от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транс­порте в РФ» является основным правовым актом, регламенти­рующим основы деятельности железнодорожной системы как одного из основных видов транспорта общего пользования, представляющего единый производственно-технический комп­лекс, обеспечивающий потребности производства и населения в перевозках и услугах, необходимых для всех отраслей эконо­мики. 10.01.2003 г. был принят ФЗ № 18-ФЗ «Устав железнодо­рожного транспорта в РФ», являющийся основным для деятель­ности железнодорожного транспорта.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство морского и речного транс­порта** и постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 г. № 371 утверждено положение о нем. Оно является ФОИВ, осуществля­ющим **функции** по оказанию государственных услуг, по управле­нию государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере морского и речного транспорта, в том числе в отношении морских рыбных портов, в целях развития транспорт­ного комплекса; издание индивидуальных правовых актов в сфе­ре деятельности; ведение реестров, регистров и кадастров.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство геодезии и картографии**

и постановлением Правительства РФ от 29.07.2004 г. № 386 утверждено положение о нем. Оно является ФОИВ, осуществля­ющим **функции** по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картог­рафической деятельности, а также наименований географичес­ких объектов.

**44. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы регулирования отношений в сфере промышленности и энергетики**

Систему органов исполнительной власти и регулирования отношений в сфере промышленности и энергетики возглавляет **Министерство промышленности и энергетики РФ,** положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 г. № 264.

В его ведении находятся следующие ФОИВ: 1) Федеральное агентство по промышленности; 2) Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; 3) Федеральное агентство по энергетике.

Минпромэнергетики координирует и контролирует деятельность федеральных служб и федеральных агентств, в сфере их деятель­ности осуществляет нормотворческие функции, отменяет их инди­видуальные правовые акты, принятые в нарушение законодатель­ства и иных нормативных актов, но не вправе осуществлять конт­роль и надзор, осуществлять правоприменительные функции, управление государственным имуществом в этой сфере.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство по промышленно­сти** и постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 г. № 285 утверждено положение о нем. ФА является ФОИВ, осуществля­ющим **функции** по оказанию государственных услуг, управле­нию государственным имуществом, а также правоприменитель­ные функции в сфере машиностроения, металлургической, хи­мической, нефтехимической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатыва­ющей, авиационной, судостроительной, электронной промышлен­ности, промышленности строительных материалов, средств свя­зи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов, спе­циальной химии и химического разоружения, промышленности обычных вооружений.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство по энергетике** и постанов-

лением Правительства РФ от 16.06.2004 г. № 287 утверждено положение о нем. Оно является ФОИВ, осуществляющим **функ­ции** по оказанию государственных услуг, управлению государ­ственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере производства и использования топливно-энергетичес­ких ресурсов.

**45. Административно-правовые основы**

**регулирования в сфере финансовых отношений**

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Министерство финансов РФ** (Минфин России) и постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 ут­верждено положение о нем. Минфин осуществляет следующие **полномочия:**

- по организации исполнения федерального бюджета, установ­ленные бюджетным законодательством России;

- по государственному регулированию аудиторской деятель­ности, установленные ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

- осуществляет в соответствии с ФЗ «О драгоценных метал­лах и драгоценных камнях» организацию государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных кам­ней и федерального пробирного надзора;

- представляет в установленном порядке в Правительство предложения о создании, реорганизации и ликвидации фе­деральных государственных предприятий и учреждений, на­ходящихся в ведении Министерства или подведомственных ему федеральных служб;

- осуществляет координацию и контроль деятельности нахо­дящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Фе­деральной службы страхового надзора, Федеральной служ­бы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федерального казначейства.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная налоговая служба** (ФНС), которая является ФОИВ, подведомственным Минфину, который коорди­нирует и контролирует его деятельность, осуществляет государ­ственную политику и нормотворческую деятельность в этой сфере, а также может отменять неправомерные индивидуаль­ные правовые акты, принятые ФНС.

Система органов ФНС представляет собой единую федераль­ную систему контроля за соблюдением налогового законодатель­ства в стране. Система органов построена в соответствии с фе­деральным и административно-территориальным принципом РФ.

**Система органов ФНС** включает в себя одноименные орга­ны в субъектах РФ, соответствующие структурные подразделе­ния в районах и городах (за исключением городов районного подчинения), а также Главное управление налоговых расследо­ваний по налогам и сборам, управления (отделы) налоговых расследований при государственных налоговых органах в субъектах РФ, районах и городах.

**Правовые основы налогового дела составляют:** Консти­туция, ФКЗ, ФЗ, указы Президента РФ, постановления Прави­тельства и другие нормативные акты, принятые уполномоченны­ми органами и их должностными лицами. **Полномочия ФНС:**

1) требовать от налогоплательщика или налогового агента документы (по установленным формам);

2) проводить в установленном порядке налоговые проверки;

3) производить при проведении налоговых проверок у нало­гоплательщика или налогового агента выемку документов;

4) вызывать на основании письменного уведомления в на­логовые органы налогоплательщика, плательщика сборов или налогового агента для дачи пояснений;

5) приостанавливать в установленном порядке операции по счетам в банках налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов и налагать арест на их имущество;

6) обследовать объекты, используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объек­тов налогообложения;

7) определять суммы налогов, сборов и других обязатель­ных платежей, подлежащие внесению налогоплательщиком в бюджет и государственные внебюджетные фонды, расчетным путем на основании имеющейся информации о налогоплатель­щике;

8) требовать от налогоплательщиков, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законода­тельства;

9) взыскивать в установленном порядке недоимки по нало­гам, сборам и пени;

10) контролировать соответствие крупных расходов физичес­ких лиц их доходам;

11) требовать от банков документы, подтверждающие испол­нение платежных поручений, и осуществлять иные предусмот­ренные законом полномочия.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба страхового надзора** и поста­новлением Правительства РФ от 8.04.2004 г. № 203 утвержде­но положение о ней. Она является ФОИВ, осуществляющим

**функции** по контролю и надзору в сфере страховой деятельно­сти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба финансово-бюджетного над­зора** и постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 278 утверждено положение о ней. Она является ФОИВ, осуществля­ющим **функции** по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба по финансовому монито­рингу** и постановлением Правительства РФ от 7.04.2004 г. № 186 утверждено **положение** о ней. Она является ФОИВ, **уполномо­ченным** принимать меры по противодействию легализации (от­мыванию) доходов, полученных преступным путем, финансиро­ванию терроризма и координирующим деятельность в этой сфе­ре иных ФОИВ.

**Основными функциями** ФС являются:

1) осуществление контроля и надзора за выполнением тре­бований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансиро­ванию терроризма и привлечение к ответственности виновных лиц;

2) сбор, обработка и анализ информации об операциях (сдел­ках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежа­щих контролю в соответствии с законодательством РФ;

3) проверка в соответствии с законодательством РФ о про­тиводействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма полученной информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом;

4) координация деятельности ФОИВ в сфере противодей­ствия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступ­ным путем, и финансированию терроризма;

5) осуществление взаимодействия с Центральным банком России в сфере противодействия легализации (отмыванию) до­ходов, полученных преступным путем, и финансированию тер­роризма и иные.

**Федеральное казначейство** осуществляет свою деятель­ность в соответствии с Положением о Федеральном казначействе, утвержденным Постановлением Правительства от 01.12.2004 г. № 703, подведомственно Минфину, который координирует **и** кон­тролирует его деятельность, и осуществляет государственную по­литику в этой сфере и нормотворческую деятельность, **а** также отменяет неправомерные индивидуальные правовые акты, при­нятые Казначейством в нарушение законодательства, актов Пре­зидента и Правительства.

Казначейство проводит проверку денежных документов в органах исполнительной власти, в банках, учреждениях и орга­низациях любых форм собственности; контролирует исполнение бюджетного законодательства и соблюдение финансовой дис­циплины, а также осуществляет документальные ревизии, про­верки финансовой деятельности и организует аудиторский кон­троль. При выявлении нарушений может ставить вопрос об от­странении виновных от исполнения обязанностей и передавать документы в правоохранительные органы.

**В объеме полномочий имеет право:** получать от банков и иных финансово-кредитных организаций справки о состоянии счетов; требовать от руководителей устранения выявленных нарушений; приостанавливать операции по счетам; изымать документы для проверки нарушений; давать обязательные предписания для устранения недостатков; налагать денежные взыскания (штрафы); вносить предложения Банку России о ли­шении виновных лицензии на совершение банковских опера­ций и др.

Помимо Минфина в сфере финансов функционирует **Феде­ральная служба по финансовым рынкам,** которая находится в ведении Правительства РФ. В своей деятельности она руко­водствуется ФЗ от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ13 «О рынке ценных бу­маг», ФЗ от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии лега­лизации (отмыванию) доходов, полученных преступных путем», а также положением о ней, утвержденным Постановлением Пра­вительства от 30.06.2004 г. № 317.и

**46. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы регулирования отношений в области образования и науки**

Образование — целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества, государства. Он сопровождается констатацией достижения гражданином (обуча-

ющимся) определенных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Концепция и основные начала образования определены Кон­ституцией РФ. Общие вопросы образования отнесены к совме­стному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Консти­туционное право на образование (ст. 43 Конституции РФ) явля­ется наиболее распространенным и реализуемым в России. Под основным общим образованием понимается девятиклассное обу­чение.

ВЗаконе РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»15цен­тральной мыслью является государственный приоритет заботы органов власти и общества об образовании как будущем страны. По различным вопросам образования Правительством РФ прини­мается достаточно большое количество подзаконных актов.

**Система образования** — совокупность элементов преем­ственных образовательных программ и государственных обра­зовательных стандартов различного уровня и направленности, включающих в себя:

систему органов управления образованием и подведом­ственных им учреждений и предприятий;

сеть образовательных учреждений различных организацион­но-правовых форм, типов и видов.

**Формы образования:** в образовательном учреждении с от­рывом и без отрыва от производства; самообразование или экс­тернат; семейное образование.

Для всех форм получения образования действует единый государственный образовательный стандарт.

**Организационно-правовые формы образовательных уч­реждений** могут быть государственными, муниципальными, не­государственными (частными, общественных и религиозных организаций).

**Типы образования:** дошкольное; общеобразовательное (на­чального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования); начальное профессиональное, среднее профес­сиональное и высшее профессиональное образование; специ­альное (коррекционное) для обучающихся, воспитанников с от­клонениями в развитии; учреждения дополнительного образова­ния; учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

**Правовой статус образовательных учреждений** регламен­тируется типовыми положениями и разработанными на их основе

уставами. Государственной аттестационной службой на основе итоговых аттестаций обеспечивается объективный контроль ка­чества подготовки выпускников по завершении каждого уровня образования, окончившим учебу выдается соответствующий до­кумент государственного образца.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Министерство образования и науки РФ** и постанов­лением Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 280 утверждено положение о нем. **Минобразование** является ФОИВ, осуществ­ляющим **функции** по выработке государственной политики и нор­мативно-правовому регулированию в сфере образования, науч­ной, научно-технической и инновационной деятельности, интел­лектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, социальной поддержки и социальной защи­ты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки РФ осуществляет коор­динацию и контроль деятельности находящихся в его ведении: 1) Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; 2) Федеральной службы по над­зору в сфере образования и науки; 3) Федерального агентства по науке и инновациям; 4) Федерального агентства по образо­ванию.

Министерство образования и науки РФ на основании Консти­туции РФ и во исполнение ФКЗ, ФЗ, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно **осуществляет правовое регулирование, а** также разрабатывает и вносит в Правитель­ство проекты ФКЗ, ФЗ, постановлений Правительства по вопро­сам науки и образования.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба по интеллектуальной соб­ственности, патентам и товарным знакам** и постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 г. № 299 утверждено положе­ние о ней. Она является ФОИВ, осуществляющим **функции** по контролю и надзору в сфере правовой охраны и использованию объектов интеллектуальной собственности, включая патенты и товарные знаки.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба по надзору в сфере обра­зования и науки** и постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 300 утверждено положение о ней. Она являет­ся ФОИВ, осуществляющим **функции** по контролю и надзору в области образования и науки.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 и постановлением Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 167 ут-

верждено положение о **Федеральном агентстве по науке и инновациям.** Оно является ФОИВ, осуществляющим **функции** по оказанию государственных услуг, по управлению государ­ственным имуществом и правоприменительные функции (за ис­ключением функций по контролю и надзору) в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство по образованию** и поста­новлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 288 утвержде­но положение о нем. Оно является ФОИВ, осуществляющим **функции** по оказанию государственных услуг, управлению го­сударственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере образования, воспитания и молодежной поли­тики.

**47. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы регулирования отношений в сфере культуры**

**Культура** — сложная социальная категория, чаще относи­мая к сфере духовной жизни людей, их эстетического, нрав­ственного воспитания и религиозного самосознания.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Министерство культуры и массовых коммуника­ций РФ** (Минкультуры) и постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 289 утверждено положение о нем. Минкульту­ры является ФОИВ, осуществляющим **функции** по выработке го­сударственной политики и нормативно-правовому регулирова­нию в сфере культуры, искусства, кинематографии, средств мас­совой информации и массовых коммуникаций, архивного дела и по вопросам межнациональных отношений.

Минкультуры России **осуществляет координацию и конт­роль** деятельности находящихся в его ведении: 1) Федераль­ной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия; 2) Федерального архивного агентства; 3) Федерального агентства по культуре и кинематографии; 4) Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Минкультуры России **полномочно** самостоятельно **осуще­ствлять правовое регулирование,** а также **разрабатывать и вносить** в Правительство проекты ФКЗ, ФЗ и актов Президента и Правительства **по вопросам** культуры, искусства, кинемато­графии, историко-культурного наследия, средств массовой ин­формации и массовых коммуникаций, телерадиовещания, ин-

формационного обмена, вещания дополнительной информации, развития компьютерных сетей общего пользования в сфере электронных средств массовой информации, печати, издатель­ской, полиграфической деятельности, архивного дела и др.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное архивное агентство** и постановле­нием Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 290 утверждено по­ложение о нем. Оно является ФОИВ, осуществляющим **функ­ции** по оказанию государственных услуг, управлению федераль­ным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере архивного дела.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство по культуре и кинемато­графии** и постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 291 утверждено положение о нем. Оно является ФОИВ, осу­ществляющим **функции** по оказанию государственных услуг, по управлению федеральным имуществом и правоприменительные функции в сфере культуры и кинематографии.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям** и постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 292 утверждено положение о нем. Оно являет­ся ФОИВ, осуществляющим **функции** по оказанию государствен­ных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции 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.

**48. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы регулирования отношений в области здравоохранения и социального развития**

Охрана здоровья населения — важнейшая обязанность го­сударства. В ст. 7 ч. 2 Конституции РФ записано, что здоровье граждан охраняется государством. В «Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан», принятых 22 июля 1993 г.16, признается основополагающая роль охраны здоровья граждан как неотъемлемого условия жизни общества. Большое значение для организации деятельности органов управления здравоохра-

нением и медицинских учреждений имела принятая постановле­нием Правительства РФ «Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в РФ17. Постановлением Правительства РФ от 13.01.1996 г. были утверждены «Правила предоставления платных медицинских *услуг* населению медицинскими учрежде­ниями18, а также приказ Минздрава России от 20.12. 2000 г. 3445/77 «О порядке приема больных учреждениями здравоох­ранения федерального подчинения».

**Охрана здоровья людей** — совокупность государственных и общественных мер политического, экономического, правово­го, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидеми­ческого характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья людей, поддержание их долголетней активной жизни, предоставление им необходимой медицинской помощи как в случае утраты здоровья, так и в про­филактических целях для укрепления здоровья.

К сожалению, с 1991 г. проблема охраны здоровья людей является наиболее острой. На уровне субъектов РФ управление здравоохранением осуществляют соответствующие органы ис­полнительной власти.

Граждане России имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здраво­охранения в соответствии с действующими правовыми актами.

В РФ введено обязательное и добровольное медицинское страхование, порядок и условия которого установлены Законом РФ «О медицинском страховании граждан в РФ». Гарантирован­ный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обес­печивается в соответствии с программами обязательного меди­цинского страхования. Первичная медико-санитарная помощь оказывается по месту жительства граждан учреждениями муни­ципальной системы здравоохранения и санитарно-эпидемиоло­гической службы.

**Правовые основы** обеспечения охраны здоровья населе­ния заложены в ст. 41 и других статьях Конституции РФ, где содержатся положения о запрещении принудительного труда, о защите семьи, материнства и детства, о защите достоинства личности и др., а также в законах, актах Президента и Прави­тельства.

**Общее руководство системой здравоохранения осуще­ствляют** Президент и Правительство: Президент как гарант за­щиты основных прав и свобод граждан; Правительство же ут­верждает и финансирует федеральные программы по развитию

здравоохранения; в соответствии с законодательством коорди­нирует деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области охраны здоровья населе­ния, а также деятельность предприятий, учреждений и органи­заций независимо от форм собственности.

В «Основах законодательства РФ об охране здоровья граж­дан» определены организационные начала государственного, муниципального и частного здравоохранения и вопросы его финансирования. Постановлением Правительства РФ от 22.11.2000 г. № 883 принят правовой акт «Об организации и проведении мониторинга качества безопасности пищевых про-' дуктов и здоровья населения». На уровне субъектов РФ управ­ление здравоохранением осуществляют соответствующие орга­ны исполнительной власти.

Объектами управления являются поликлиники, диспансеры, больницы, родильные дома, аптеки, консультации, санитарно-эпидемиологические станции, специализированные санатории и другие учреждения.

К муниципальной системе относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности перечисленные выше объекты управления.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-про­филактические и аптечные учреждения, имущество которых на­ходится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской и фармацевтической деятельностью.

Большое значение имеет принятое постановление Прави­тельства РФ от 24.07.2000 г. № 554 «Об утверждении положе­ния о государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ» и положение «О государственном санитарно-эпидемиоло­гическом нормировании».

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Министерство здравоохранения и социального развития РФ** (Минздрав) и постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 321 утверждено положение о нем. Министер­ство является ФОИВ, осуществляющим **функции** по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулирова­нию в сфере здравоохранения, социального развития, труда, физической культуры, спорта, туризма и защиты прав потреби­телей.

Минздрав **осуществляет координацию и контроль дея­тельности находящихся в его ведении** ФОИВ: 1) Федераль­ной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; 2) Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; 3) Федераль-

ной службы по труду и занятости; 4) Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию; 5) Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму, а с 1.01.2005 г. осуществляет координацию деятельности подведом­ственных ему государственных внебюджетных фондов.

**Министерство здравоохранения и социального развития РФ** полномочно осуществлять правовое регулирование в уста­новленной сфере деятельности, а также разрабатывать и пред­ставлять в Правительство проекты законов по следующим во­просам:

здравоохранение, включая организацию медицинской профи­лактики и медицинской помощи, фармацевтическую деятель­ность; качество, эффективность и безопасность лекарственных средств; курортное дело; санитарно-эпидемиологическое благо­получие; уровень жизни и доходов населения; оплата труда; пенсионное обеспечение; социальное страхование; условия и охрана труда; социальное партнерство и трудовые отношения; занятость населения и безработица; трудовая миграция; альтер­нативная гражданская служба; социальная защита; демографи­ческая политика; физическая культура и спорт; туризм; защита прав потребителей.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная *служба* по надзору в сфере защи­ты прав потребителей и благополучия человека** и постанов­лением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 322 утверждено положение о ней. Она является ФОИВ, осуществляющим **функ­ции** по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологи­ческого благополучия, защиты прав потребителей и на потреби­тельском рынке.

**Основные функции:**

1) организация и осуществление государственного санитар­но-эпидемиологического надзора, в том числе на железнодорож­ном транспорте, а также надзора на потребительском рынке и в сфере защиты прав потребителей;

2) предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений законодательства России в установленных сферах деятельно­сти до внесения соответствующих изменений в КоАП РФ;

3) осуществление лицензирования видов деятельности в сфере деятельности;

4) осуществление санитарно-карантинного контроля в пунк­тах пропуска через государственную границу РФ и иные.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба по надзору в сфере здра­воохранения и социального развития** (ФС) и постановлени-

ем Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 165 в ред. 27.05.2004 г. утверждено положение о ней. Она является ФОИВ, осуществ­ляющим **функции** по контролю и надзору в сфере здравоохра­нения и социального развития. **Основные функции:**

1) организация и осуществление контроля и надзора в сфе­ре здравоохранения и социальной защиты населения;

2) осуществление контроля качества лекарственных средств, медицинской и реабилитационной техники и изделий медицин­ского назначения;

3) осуществление лицензирования видов деятельности в соответствии с компетенцией службы;

4) осуществление государственной регистрации лекарствен­ных средств и аккредитация медицинских организаций и иные.

В соответствии с указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба по труду и занятости** и по­становлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 324 утвер­ждено положение о ней. Она является ФОИВ, осуществляющим правоприменительные **функции** в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, функции по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о занятости населения, об альтерна­тивной гражданской службе, функции по оказанию государствен­ных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллек­тивных трудовых споров.

**Основные функции:**

1) контроль и надзор за соблюдением трудового законода­тельства и иных нормативных правовых актов;

2) деятельность по предупреждению, обнаружению и пресе­чению нарушений законодательства РФ;

3) организация альтернативной гражданской службы;

4) организация и оказание государственных услуг в сфере деятельности. Государственный надзор и контроль за соблюде­нием трудового законодательства и иных нормативных право­вых актов.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образовано **Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию** и постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 323 утверждено положение о нем. Оно явля­ется ФОИВ, осуществляющим правоприменительные **функции** по оказанию государственных услуг и управлению государствен-

ным имуществом в сфере здравоохранения и социального раз­вития.

**Основные функции:**

1) издание индивидуальных правовых актов, а также веде­ние реестров и регистров в сфере здравоохранения и социаль­ной защиты населения;

2) издание государственной фармакопеи;

в) формирование мобилизационного резерва медицинского, санитарно-хозяйственного и другого имущества;

3) осуществление специальных мероприятий в период моби­лизации и в военное время;

4) оказание государственных услуг в сфере здравоохране­ния и социального развития и иные.

**49. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы государственного управления обороной**

**Оборона** — система политических, экономических, воен­ных, социальных, правовых, организационных, информационных и технических мер по обеспечению готовности государства к за­щите от возможного вооруженного нападения, а также защиты населения, целостности территории и своего суверенитета.

**Основной правовой базой организации обороны** в стране является Конституция РФ и ФЗ от 31.05.1996 г. №61-ФЗ «Об обо­роне»19, в ред. от 30.12.1999 г.; ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г. № 5320, в ред. 21.05.2002 г.; «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 7621, в ред. от 21.05.2002 г.; «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» от 27.02.1997 г. № 3122, в ред. от 30.12.2001 г.; «О военном положении» от 30. 01. 2002 г. № 1-ФКЗ; «Об альтернативной граж­данской службе» от 25.07.2002 г. № 113-ФЗ и др.

Важное значение для регулирования отношений в сфере оборонного и военного строительства имеют указы Президента

РФ от 9.09.1999 г. «Вопросы прохождения военной службы», «Положение о порядке прохождения военной службы», а также постановление Правительства РФ от 25.02.2003 г. «Об утверж­дении Положения о военно-врачебной экспертизе»23 и др.

Указом Президента РФ от 9-03.2004 г. № 314 образовано **Министерство обороны РФ,** а указом от 16.08.2004 г. № 868 утверждено положение о нем.

В ведении Минобороны находятся следующие ФОИВ:

1) Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству.

2) Федеральная служба по оборонному заказу; 3) Федеральная служба по техническому и экспортному контролю РФ; 4) Феде­ральное агентство специального строительства.

Минобороны координирует и контролирует деятельность подведомственных служб и агентств, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Прави­тельства сфере деятельности, отменяет их неправомерные ин­дивидуальные правовые акты. Минобороны не вправе осуществ­лять контроль и надзор в сфере деятельности служб и агентств, правоприменительные функции и осуществлять управление го­сударственным имуществом.

Принципы **управления в области обороны:** единоначалие, централизация и воинская дисциплина.

В настоящее время сроки воинской службы определены: для лиц, проходящих военную службу по призыву, — два года; для лиц, имеющих высшее образование и проходящих военную службу по призыву, — 12 месяцев; для проходящих военную службу по контракту — сроки контракта (3, 5 или 10 лет).

**Система органов управления обороной** — органы управ­ления, объединения, соединения, воинские части, учреждения, военные академии, институты и училища.

**Общее руководство Вооруженными Силами осуществля­ют** Федеральное Собрание и Правительство в пределах их пол­номочий, определенных Конституцией РФ и ФЗ «Об обороне».

**Президент** в соответствии с ч. 1 ст. 87 Конституции РФ яв­ляется Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами, формирует и возглавляет Совет безопасности, утверждает во­енную доктрину, назначает и освобождает высшее командова­ние Вооруженных Сил, ведет переговоры и подписывает международные договоры. То есть осуществляет непосредствен­ное руководство деятельностью Министерства, а также утверж­дает Положение о Министерстве обороны. В случае агрессии

против РФ или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное по­ложение с незамедлительным сообщением об этом Совету Фе­дерации и Государственной Думе.

Правительство согласно ст. 112 и 114 Конституции РФ непо­средственно решает основные задачи по укреплению обороны страны. ФЗ «Об обороне» определены основы и организация обороны, полномочия органов государственной власти, функции органов государственной власти субъектов РФ, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответ­ственность за нарушение законодательства в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны.

Функции органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обороны:

1) организуют и обеспечивают исполнение законодательства в области обороны;

2) участвуют в разработке Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории РФ и обес­печивают в пределах своих территорий выполнение мероприя­тий по ее реализации и подготовке коммуникаций в целях обо­роны;

3) организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан к военной службе, их призыв на военную службу, воен­ные сборы и призыв по мобилизации;

4) осуществляют бронирование граждан из числа работа­ющих в органах государственной власти, органах местного само­управления и организациях на период мобилизации и в военное время;

5) обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транс­портных и других технических средств в целях обороны;

6) организуют работу по военно-патриотическому воспитанию граждан;

7) обеспечивают потребности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в материальных сред­ствах, энергетических и других ресурсах и услугах по их зака­зам в порядке, установленном законодательством в области обороны, и осуществляют иные функции.

Права и обязанности граждан в области обороны:

1) исполняют воинскую обязанность в соответствии с зако­нодательством;

2) принимают участие в мероприятиях по гражданской и тер­риториальной обороне;

3) могут создавать организации и общественные объедине­ния, содействующие укреплению обороны;

4) предоставляют в военное время для нужд обороны по требованию ФОИВ здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с после­дующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанав­ливаемом Правительством.

Комплектование Вооруженных Сил осуществляется:

1) военнослужащими — путем призыва граждан на военную службу по экстерриториальному принципу и путем доброволь­ного поступления граждан на военную службу;

2) гражданским персоналом — путем добровольного поступ­ления на работу.

Для мобилизационного развертывания Вооруженных Сил создается запас обученных военному делу граждан.

**50. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы государственного управления в области обеспечения безопасности**

**Безопасность** — состояние защищенности жизненно важ­ных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

**Жизненно важные интересы** — совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

**Объекты безопасности:** личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государ­ство — его конституционный строй, суверенитет и территориаль­ная целостность.

**Субъект обеспечения безопасности** — государство, осу­ществляющее функции в этой области через органы законода­тельной, исполнительной и судебной власти.

Государство в соответствии с действующим законодатель­ством обеспечивает безопасность каждого гражданина на тер­ритории России. Гражданам РФ, находящимся за ее предела­ми, государством гарантируется защита и покровительство.

**Угроза безопасности** — совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, оп­ределяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

**Безопасность достигается** проведением единой государ­ственной политики в области обеспечения безопасности, систе­мой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интере­сам личности, общества и государства.

Для непосредственного выполнения функций по обеспече­нию безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности.

**Принципы обеспечения безопасности:**

законность;

соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;

взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;

интеграция с международными системами безопасности.

**Законодательные основы обеспечения безопасности** составляют Конституция РФ, законы и другие нормативные акты, регулирующие отношения в области безопасности; конституции, законы, иные нормативные акты республик в составе РФ и нор­мативные акты органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятые в пределах их компетенции в данной сфере; между­народные договоры и соглашения, заключенные или признанные РФ.

При обеспечении безопасности не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением случаев, прямо преду­смотренных законом.

Граждане, общественные и иные организации и объедине­ния имеют право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов, обеспечивающих безопасность. По их требованию такие разъяснения даются в письменной форме в установленные законодательством сроки.

Должностные лица, превысившие свои полномочия в процес­се деятельности по обеспечению безопасности, несут ответ­ственность в соответствии с законодательством.

**Система безопасности** — органы законодательной, испол­нительной и судебной власти, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Создание органов обеспечения безопасности, не установлен­ных законом Российской Федерации, не. допускается.

Общее руководство государственными органами обеспече­ния безопасности осуществляет Президент РФ.

Президент Российской Федерации:

возглавляет Совет безопасности РФ;

контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности;

в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности.

В «Концепции национальной безопасности РФ», утвержден­ной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г.24, выражены цели и государственная стратегия в области обеспечения безо­пасности личности, общества и государства от внешних и внут­ренних угроз политического, экономического, социального, воен­ного, техногенного, экологического, информационного и иного характера.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 образована **Федеральная служба безопасности России** (ФСБ), которая осуществляет деятельность на принципах централизации и единоначалия в вопросах обеспечения безопасности страны, ко­торая достигается проведением единой государственной политики в области экономического, политического, информационного, орга­низационного и иного характера, адекватной угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Положение о Федеральной служба безопасности утвержде­но указом Президента РФ от 11.08.2003 г. № 960.

**Общее руководство** деятельностью органов федеральной службы безопасности осуществляют Президент и Правитель­ство.

Функции ФСБ:

выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, осуществ­ление комплекса оперативных и долговременных мер по их пре­дупреждению и нейтрализации;

создание и поддержание в готовности сил и средств обес­печения безопасности;

управление силами и средствами обеспечения безопаснос­ти в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;

осуществление системы мер по восстановлению нормально­го функционирования объектов безопасности в регионах, по­страдавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации;

участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами РФ в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными РФ.

Основные направления деятельности:

1) контрразведывательная деятельность;

2) борьба с преступностью;

3) разведывательная деятельность. **Контрразведывательная деятельность** заключается в

выявлении, предупреждении, пресечении разведывательной и иной враждебной деятельности специальных служб и организа­ций иностранных государств, а также отдельных лиц, направлен­ной на нанесение ущерба государственной безопасности.

**Сущность организации борьбы с преступностью состав­ляют** оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, пре­дупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористи­ческой деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контра­банды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены к их ведению. Закон от 12.08. 1995 г. № 144 «Об оперативно-розыскной деятельности»25 яв­ляется основным в оперативно-розыскной деятельности спец­служб и правоохранительных органов.

**Разведывательная деятельность осуществляется** органа­ми ФСБ во взаимодействии с органами внешней разведки в це­лях получения информации об угрозах безопасности России.

В законе подробно изложены обязанности и права органов ФСБ. В частности, они обязаны обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атом­ной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объек­тов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок и др.

**Субъектом обеспечения безопасности является также Служба внешней разведки РФ** (СВР России) в соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 — ФОИВ, обеспе­чивающий безопасность страны, защищающий безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использо­ванием специальных методов и средств, определенных законо­дательством страны.

В ФЗ от 10.01.1996 г. «О внешней разведке» закреплены **принципы организации деятельности** органов внешней раз­ведки, их правовое положение и социальная защита ее сотруд­ников и лиц, оказывающих им содействие, а также осуществле­ние контроля и надзора за ее деятельностью со стороны орга­нов государственной власти.

Разведывательные органы и их подразделения добывают и обрабатывают информацию, затрагивающую жизненно важные интересы РФ, а также о реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, орга­низаций и лиц в отношении состояния безопасности страны.

**Для получения информации в интересах государства внешней разведке предоставляются соответствующие пол­номочия:**

- взаимодействие с контрразведывательными органами РФ и заключение с различными организациями соглашений, необ­ходимых для разведывательной деятельности;

- установление на конфиденциальной основе отношений со­трудничества с лицами, добровольно давшими на это согла­сие, и осуществление мер по защите кадрового состава;

- использование в целях конспирации документов, зашифро­вывающих личности сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организа­ций, помещений и транспортных средств внешней разведки;

- обеспечение безопасности заграничных учреждений РФ и ко­мандированных за границу российских граждан, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.

**В систему органов, осуществляющих внешнюю развед­ку,** входят подразделения органов внешней разведки Минобо­роны и соответствующие подразделения ФСБ, осуществляющие функции пограничной службы и информационное обслуживание государственных органов власти.

Особую роль в обеспечении безопасности личности, обще­ства и государства играет **Министерство РФ по делам граж­данской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий** (МЧС).

Указом Президента РФ от 02.08.1999 г. № 953 утверждено положение о МЧС, которое определяет его правовой статус.

В указе отмечено, что МЧС является ФОИВ, специально уполномоченным на решение задач в области гражданской обо­роны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуа­ций природного и техногенного характера, проводящим единую государственную политику и осуществляющим государственное управление в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также координацию дея­тельности ФОИВ по защите населения и территорий от чрезвыг чайных ситуаций.

**Правовые основы деятельности МЧС** — Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ, акты Президента и Правительства, международные договоры, а также Положение о нем.

**Функции МЧС:**

1) разрабатывает предложения по формированию основ еди­ной государственной политики в сфере деятельности;

2) организует разработку и вносит на рассмотрение Прези­дента и Правительства проекты законодательных и других нор­мативных правовых актов в сфере деятельности;

3) принимает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по вопросам гражданской обороны и осуществ­ляет контроль за их исполнением;

4) осуществляет в соответствии с Основами (концепцией) государственной политики по военному строительству коорди­нацию деятельности и взаимодействия компонентов военной организации в сфере деятельности;

5) участвует в подготовке предложений Президенту о вве­дении чрезвычайного положения на территории РФ или в отдель­ных ее местностях в случае возникновения чрезвычайной ситу­ации и иные.

**51. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы государственного управления в области внутренних дел**

**Министерство внутренних дел РФ** (МВД) образовано в соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314, положение о нем утверждено Указом от 19.07.2004 г., подчиня­ется оно Президенту РФ.

**Структура МВД:** 1) Главное управление (ГУ) на транспорте; 2) ГУ Государственной инспекции по безопасности дорожного движения (ГИБДД); 3) ГУ обеспечения общественного порядка; 4) ГУ по борьбе с организованной преступностью; 5) ГУ по борь­бе с экономическими преступлениями; 6) ГУ уголовного розыс­ка; 7) Паспортно-визовое управление; 8) Управление режимных объектов; 9) Управление собственной безопасности; 10) След­ственный комитет при МВД РФ; 11) Главное командование внут­ренних войск.

В центральном аппарате МВД РФ предусматривается созда­ние иных подразделений по оперативному, техническому, орга­низационному, информационному, аналитическому, кадровому, финансовому, материально-техническому обеспечению и меди­цинскому обслуживанию.

В систему Министерства также входят внутренние войска, состоящие из округов внутренних войск, соединений, воинских частей, военных образовательных учреждений, учреждений

обеспечения деятельности внутренних войск, органов управле­ния внутренними войсками.

Органы внутренних дел и внутренние войска составляют **единую систему МВД РФ.**

Деятельность Министерства осуществляется на основе **принципов** уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, сочетания гласных и неглас­ных методов и средств деятельности, взаимодействия с орга­нами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, об­щественными объединениями, а также соответствующими орга­нами иностранных государств.

Функции **МВД:**

1) определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка, обще­ственной безопасности, участвует в разработке и выполнении федеральных целевых программ в сфере борьбы с преступно­стью;

2) 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 РФ и органы государственной власти субъектов РФ 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;

3) обеспечивает выполнение органами внутренних дел и внутренними войсками Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, указов и рас­поряжений Президента, постановлений и распоряжений Прави­тельства, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, принятых в пределах их полномочий, и иные функ­ции.

Правовые основы деятельности, задачи, организация, обя­занности и права милиции определены: Конституцией РФ, КоАП, УК, УПК, Законом от 18 апреля 1991 г. «О милиции»26; деятель­ность внутренних войск регламентирована ФЗ «О внутренних вой­сках МВД РФ» от 25.12.1996 г., в ред. от 11.11. 2003 г. и др.

Значительное место в деятельности органов милиции зани­мают вопросы, касающиеся реализации действующих положе-

ний о **паспортной** системе и регистрации граждан. Система регистрации рассматривается МВД РФ как средство регистрации населения и одна из вспомогательных мер охраны обще­ственного порядка и борьбы с преступностью.

ФЗ от 15.08. 1996 г. № 114 «О порядке выезда из РФ и въез­да в РФ»27, в ред. 30.06.2003 г., регламентированы отношения выезда и въезда в РФ в соответствии с Конституцией РФ, меж­дународными нормами и настоящим законом, что также внесет позитивный вклад в отношения по борьбе с правонарушениями, совершаемыми иностранными гражданами.

Согласно ФЗ от 6.02.1997 г. № 27-ФЗ г., в ред. 11.11.2003 г., «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Россий­ской Федерации»28 **задачами этих войск являются:** оказание содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения; охрана важных государствен­ных объектов и специальных грузов; охрана исправительно-тру­довых учреждений, конвоирование осужденных и лиц, заключен­ных под стражу; участие в территориальной обороне РФ.

**52. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы государственного управления в области юстиции**

**Система органов юстиции** как самостоятельная отрасль государственного управления осуществляет важные задачи по укреплению законности, организации защиты прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций, учреждений и общественных объединений.

**Правовыми основами организации и деятельности Мин­юста** являются Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ, общепризнанные прин­ципы и нормы международного права, международные догово­ры РФ, акты Президента и Правительства. Одним из основных нормативно-правовых актов, определяющих правовой статус Министерства, является **положение,** утверждаемое Указом Пре­зидента РФ от 02.08.1999 г. № 954.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 Минюст является ФОИВ, **в ведении которого находятся:** 1) Федеральная служба исполнения наказаний; 2) Федеральная регистрационная служба; 3) Федеральная служба судебных при­ставов. Минюст координирует и контролирует их деятельность, осуществляет нормотворческую деятельность в сфере их дея-

тельности и -может отменять их неправомерно принятые инди­видуальные правовые акты, однако **Министерство не вправе** осуществлять функции по контролю и надзору, а также управ­лять государственным имуществом, находящимся в их ведении.

Минюст России проводит государственную правовую поли­тику и осуществляет управление в сфере юстиции, а также ко­ординирует деятельность в этой сфере иных ФОИВ.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент РФ и Правительство.

В систему Минюста входят его территориальные органы, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обес­печивающие их деятельность.

Задачи Минюста:

1) реализация государственной политики в сфере юстиции;

2) обеспечение прав и законных интересов личности и госу­дарства;

3) обеспечение правовой защиты интеллектуальной соб­ственности;

4) обеспечение установленного порядка деятельности судов;

5) обеспечение исполнения актов судебных и других органов;

6) обеспечение исполнения уголовных наказаний. **Функции Минюста:**

**1)** координирует нормотворческую деятельность ФОИВ в сфере деятельности;

2) проводит юридическую экспертизу проектов законодатель­ных и иных нормативных правовых актов, вносимых ФОИВ на рассмотрение Президента и Правительства;

3) проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ иФЗ;

4) обеспечивает деятельность полномочных представителей Правительства в Государственной Думе и Конституционном Суде;

5) осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов ФОИВ, затрагивающих права, свободы и обязан­ности человека и гражданина, устанавливающих правовой ста­тус организаций или имеющих межведомственный характер, и иные функции.

Органы юстиции субъектов РФ:

осуществляют регистрацию и выдают лицензии гражданам и юридическим лицам на право занятия определенной деятель­ностью в плане оказания правовых услуг населению и юриди­ческим лицам;

согласовывают местонахождение юридических консультаций;

организуют работу государственных нотариальных контор, проверяют их деятельность;

организуют рассмотрение жалоб и заявлений граждан, свя­занных с организацией работы учреждений и организаций юс­тиции, и другие вопросы в соответствии с компетенцией.

**53. Система органов исполнительной власти и административно-правовые основы государственного управления в области иностранных дел**

**Управление иностранными делами** — непосредственное и повседневное осуществление исполнительными органами вла­сти внешних функций государства по предметам ведения и в объеме своей компетенции, направленное на решение задач, обеспечивающих продвижение к целям, отражающим жизненно важные интересы государства и общества в целом.

**Цель внешней политики Российского государства** — последовательное продвижение и укрепление национальных интересов через открытость и сотрудничество, обеспечение благоприятных условий для внутреннего развития и продолже­ния экономических реформ.

Большие полномочия в сфере управления иностранными делами осуществляет **Президент.** Так, согласно ст. 80, 83 и 86 Конституции он 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 по предложению Председателя Пра­вительства; назначает и отзывает после консультаций с соот­ветствующими комитетами или комиссиями палат Федерально­го Собрания дипломатических представителей России в ино­странных государствах и международных организациях.

Достаточно большой объем полномочий в сфере отношений иностранных дел реализует **Правительство.** Оно согласно ст. 114 Конституции осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики.

**Министерство иностранных дел** образовано Указом Прези­дента РФ от 9.03.2004 г. № 314, и Указом от 11.07.2004 г. № 865 утверждено положение о нем.

**Задачи МИД:** сохранение территориальной целостности РФ; обеспечение государственной безопасности, установление и закрепление дружеских отношений со стратегическими партне-

рами России; защита своих физических и юридических лиц за рубежом; участие в международном сотрудничестве, обеспечи­вающее нашей стране выгодные условия и другие позитивные, направления деятельности.

**В систему Министерства иностранных дел РФ входят** дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, представительства РФ при международных (межгосудар­ственных, межправительственных) организациях (далее имену­ются — загранучреждения), территориальные органы — пред­ставительства Министерства на территории РФ, а также подве­домственные ему предприятия, учреждения и организации на территории РФ, созданные для обеспечения деятельности Ми­нистерства (далее именуются — организации, находящиеся в ведении Министерства).

Функции МИД:

- разрабатывает и представляет в установленном порядке Пре­зиденту и в Правительство предложения по вопросам отно­шений с иностранными государствами и международными организациями;

- разрабатывает проекты международных договоров, подготав­ливает предложения о заключении, выполнении, прекраще­нии и приостановлении действия договоров и в установлен­ном порядке вносит эти предложения на рассмотрение Пре­зидента и Правительства;

- ведет переговоры с иностранными государствами и между­народными организациями;

- осуществляет общее наблюдение за выполнением междуна­родных договоров, участвует в подготовке предложений по приведению законодательства РФ в соответствие с ее меж­дународно-правовыми обязательствами;

- участвует в разработке политики и конкретных мероприятий по обеспечению прав и свобод граждан, обороны и безопас­ности государства и иные.

ФЗ от 15.07.1995 г. «О международных договорах РФ» рег­ламентирован порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров, что является основой международ­ных отношений сотрудничества с другими странами.

**Государственное управление иностранными делами осу­ществляется следующей системой ФОИВ:** Министерство ино­странных дел РФ; министерства иностранных дел республик в составе РФ; органы внешних связей субъектов РФ, а также орга­ны МИД за рубежом — это дипломатические представительства (посольства и миссии) и консульские учреждения.

В п. «к» ст. 71 Конституции определено, что внешняя поли­тика и международные отношения РФ, международные догово-

ры; вопросы войны и мира **относятся к ведению РФ,** следова­тельно, осуществление этих внешних функций в области иностранных дел возложено на высшие органы государственной власти.

В ст. 106 Конституции установлено, что обязательному рас­смотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государ­ственной Думой ФЗ по вопросам ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты государствен­ной границы, войны и мира.

Шпоры составлены на основе учебного пособия «Административное право» под редакцией В.С. Чеверикова и В.В. Четверикова.

Москва РИОР 2005 г.