**Содержание**

Введение

Понятия и классификация источников административного права

Место административного права в правовой системе Российской Федерации

Понятия об источнике административного права России

Понятие и виды надзора в административном праве

Организационно-правовая система управления юстицией

Органы управления в области юстиции

Заключение

Список литературы

**Введение**

Гораздо логичнее было бы объединить в рамках одной научной специальности дисциплины, в комплексе образующие "административное право в широком смысле", прообразом которого в свое время выступало "полицейское право". В подобном понимании государственное управление следует рассматривать и как предмет административного права, и как средство, при помощи которого осуществляется административно-правовое регулирование. Особенностью такого восприятия является то, что государственное управление в качестве предмета включает общественные отношения, с которыми связывается факт существования государства как социально-политического явления. К числу таких отношений следует прежде всего отнести отношения, связанные с формированием и функционированием аппарата государственного управления, обеспечением общественного порядка, осуществлением фискальной функции государства. Особенностью названных отношений является то, что это отношения власти-подчинения, в рамках которых одни субъекты наделены властной компетенцией, а другие обязаны под угрозой возможного принуждения исполнять адресованные к ним властные предписания. Государственное управление как средство правового регулирования непосредственным образом связано с механизмом государственного принуждения. Применяется это принуждение реально или только предполагается, вопрос второй, оно всегда имеет место и выступает либо в качестве стимула, обеспечивающего правомерное поведение субъектов административно-правовых отношений, либо в качестве меры административно-правовой ответственности за совершенный административный проступок.

**Понятия и классификация источников административного права**

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

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

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

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

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

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

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

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

Место административного права в правовой системе Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

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

Гражданское и административное право нередко с внешней стороны регулируют сходные общественные отношения имущественного характера, ориентируясь на преобладающее значение тех или иных элементов метода правового регулирования (на началах договора либо административного предписания). Аналогично решается вопрос о соотношении трудового и административного права. Трудовые отношения - основной предмет трудового права - возникают, как правило, на основе односторонних административных актов, которым предшествуют соглашения, в том числе и контракты, об условиях будущей работы. Правовой акт полномочного должностного лица требуется и для прекращения трудовых отношений, для юридического оформления субъективных прав, связанных с трудовой деятельностью (отпуск, выход на пенсию и т.п.). Особенно тесно взаимодействие норм административного и трудового права при регулировании государственно-служебных отношений.

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

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

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

Понятия об источнике административного права России

Традиционно административное право рассматривается как одна из ведущих отраслей национального права, занимающая важнейшее место в структуре национального права.

В соответствии с общей теорией права критериями отраслевого деления в праве традиционно считаются предмет и метод правового регулирования. Возникает логичный вопрос, какие отношения составляют предмет административного права. По мнению Ю.М. Козлова, "административное право - это совокупность правовых норм, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти". А.П. Коренев полагает, что "административное право... предназначено регулировать... общественные отношения в... сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти". Таким образом, государственное управление и деятельность исполнительной власти выступают в качестве тождественных понятий и в одинаковой степени могут рассматриваться в качестве предмета административно-правового регулирования.

Учитывая тот факт, что само по себе отраслевое деление права есть не более чем умозрительная абстракция, логично предположить, что свое концептуальное закрепление предмет административного права получает в соответствующей научной специальности, а формально-юридическое в отраслевом законодательстве. И вот здесь начинаются проблемы.

Говоря об административном праве как научной специальности, следует отметить, что ранее в утвержденной ВАК России классификации научных специальностей административное право включалось в специальность 12.00.02 Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право. В настоящий период административное право совместно с финансовым и информационным входит в специальность 12.00.14. Возникает логичный вопрос, как соотносятся предметы научных дисциплин "государственное управление" и "административное право". По мнению Ю.А. Тихомирова, "государственное управление, скорее всего, выступает не как отдельная отрасль права, а в качестве объекта совместного правового регулирования по линии конституционного и административного права. При этом, - отмечает Ю.А. Тихомиров, - неясно, как оно (государственное управление) сочетается с управлением в социальных и экономических системах - шифр "12.00.13". С подобным утверждением трудно согласиться хотя бы потому, что название специальности не может рассматриваться в качестве объекта правового регулирования. Также вряд ли убедительным является объяснение того, что административное, информационное и финансовое право объединены в одну специальность, поскольку весьма близки по методам регулирования. Во-первых, и финансовое, и информационное право по сути своей ближе не к отраслям права, а к межотраслевым общностям, включающим нормы различных отраслей, регулирующих и охраняющих отношения в финансовой и информационной сферах, при этом набор методов, используемых в процессе регулятивно-охранительной деятельности, включает наряду с методами субординации (наиболее характерными для отраслей публичного права) методы координации (свойственные для отраслей частноправовой направленности).

Рассмотрение административного права в качестве отраслевой общности норм (отраслевого законодательства) актуализирует проблему, связанную с его формально-юридическими источниками.

Как правило, в качестве формально-юридического источника права рассматриваются форма внешнего выражения и способ юридического закрепления нормы права. При этом опять-таки, как правило, в качестве формально-юридических источников права (применительно к системе романо-германского права) называют: нормативно-правовой акт, нормативный договор, юридический обычай. К числу источников, по поводу которых отсутствует единство во взглядах, относится юридический прецедент.

Прежде чем перейти к анализу источников административного права, позволим себе предложить несколько отличающийся от традиционного подход к систематизации и классификации источников права.

Говоря о системе источников права в формально-юридическом смысле, следует выделить основные и производные источники, а также источники первичного и вторичного характера.

Применительно к российской правовой системе основным и вместе с тем первичным источником национального права является нормативно-правовой акт (закон и нормативно-правовой акт подзаконного характера). В свою очередь, система нормативно-правовых актов образует систему национального законодательства. К числу производных источников следует отнести так называемые прецеденты толкования или нормативные интерпретационные акты (постановления Президиума Верховного Суда, интерпретационные акты Конституционного Суда России). Данные акты обладают признаками нормативных, однако не являются самозначимыми и действуют лишь до тех пор, пока действует акт, с интерпретацией которого связаны соответствующие прецеденты.

Вторичными источниками являются международные акты, нормативные договоры, правовые обычаи. В данном случае вторичность источника следует понимать в том смысле, что статус акта в качестве источника национального права России закрепляется на уровне первичного источника - нормативно-правового акта. В частности, Конституция России в ст. 15 закрепляет, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы". Обычай делового оборота признается источником гражданского права в ст. 5 ГК РФ и т.д.

Представляется, что отраслевое деление целесообразно осуществлять на уровне первичных, основных источников, т.е. на уровне системы законодательства. Подобный подход представляется логичным и позволяет решить многие противоречия, связанные с имеющейся в современной российской юриспруденции путаницей подходов, связанных с пониманием права как теоретической абстракции и реально функционирующей регулятивно-охранительной системы.

Система современного российского законодательства может быть представлена следующими группами:

- материальное, процессуальное, комплексное (не предполагающее четкой дифференциации на материальное и процессуальное) законодательство;

- отраслевое, межотраслевое законодательство;

- федеральное, региональное законодательство;

- текущее, чрезвычайное законодательство.

Определившись с общетеоретической характеристикой системы формально-юридических источников права, целесообразно перейти к рассмотрению отраслевых источников административного права.

Парадокс, но в отечественном административном праве вплоть до настоящего времени проблема источников административного права рассматривается как проходная (в учебнике Ю.М. Козлова, имеющего гриф Министерства образования России, данной проблеме посвящено две страницы, причем предлагаемая автором "схема" рассуждений без каких бы то ни было изменений может быть применена, по сути, к любой из существующих отраслей российского права; в трехтомнике А.П. Коренева проблема рассматривается на трех страницах, при этом изложение носит в достаточной степени поверхностный характер и т.д.).

Более детальный подход к рассмотрению вышеназванной проблемы имеет место в работе Ю.А. Тихомирова "Административное право и процесс: полный курс". Автор предлагает выделять в системе источников административного права две подсистемы.

К первой подсистеме "собственных источников" административного права предлагается относить: "а) административно-правовые идеи и концепции; б) правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, включая акты правительств, администраций и ведомственные акты; в) правовые акты государственных акционерных обществ, корпораций, финансово-промышленных групп и иных хозяйственно-управленческих объединений; г) акты государственных унитарных предприятий, учреждений и организаций; д) административные договоры или управленческие соглашения; е) технико-юридические нормы; ж) административный обычай.

Вторую подсистему источников административного права составляют: а) нормы Конституции РФ, конституций республик, уставы областей и иных субъектов Федерации; б) законы Российской Федерации и ее субъектов; в) указы Президента РФ и акты президентов, глав республик и др.; г) решения судебных органов (применительно к спорам о компетенции, ВАС РФ - к спорам административного характера); д) международно-правовые акты".

Анализ предлагаемого Ю.А. Тихомировым подхода к систематизации источников административного права позволяет высказать ряд критических замечаний. Прежде всего, сразу же бросается в глаза то, что автор смешивает понятие источника в идейно-теоретическом (источник - идея, концепция) и формально-юридическом (источник - юридическая форма, посредством которой правовая норма получает внешнее выражение и юридическое закрепление) смыслах. Рассмотрение административно-правовых отношений в качестве отношений власти-подчинения не позволяет рассматривать в качестве источника административного права договор (соглашение), который предполагает равенство правовых статусов субъектов и правовое регулирование посредством методов координации, характерных для частного права и качественным образом отличных от методов субординации, применяемых в процессе административно-правового регулирования. Указываемые в качестве источников административного права технико-юридические нормы к таковым отнесены быть не могут в силу того, что это противоречит самому понятию источника как "формы "административного" правообразования и внешнего структурного выражения административно-правовых норм". Наконец, непонятно, что такое административный обычай. Ни в одном из действующих законодательных актов не содержится указания на то, что данный источник может рассматриваться в качестве юридической формы внешнего закрепления административно-правовых норм, к сожалению, и фактического примера административного обычая Ю.А. Тихомиров не приводит.

Что касается второй подсистемы, то она в большинстве своем повторяет традиционные подходы к пониманию источника административного права и носит, так сказать, обобщенный характер. В рамках данной подсистемы ошибочным является отнесение к числу источников судебных решений. Поскольку акт правоприменения не является источником права (в общетеоретическом смысле понятия), то не имеет смысла включать в число источников решения принимаемые судами по конкретным спорам о праве.

На наш взгляд, противоречивость подходов к систематизации источников административного права в основном объясняется отсутствием кодифицированных актов, которые можно было бы рассматривать в качестве основных и вместе с тем первичных источников данной отрасли.

Большинство авторов отмечают, что административное право кодифицировано лишь частично, называя в качестве объективной причины сложившейся ситуации наличие "огромного числа административно-правовых норм". Однако вряд ли причину подобного рода можно считать объективной. Ведь иностранный опыт свидетельствует о возможности кодификации в том числе и в данной сфере правового регулирования. В частности, наличие развитого, кодифицированного материального и процессуального законодательства в административно-правовой сфере характерно для Франции, Австрии, Италии, Польши. Представляется, что число административно-правовых норм в названных странах сопоставимо с Россией, и то, что в этих странах были найдены возможности для кодификационной деятельности в сфере административного законодательства, позволяет говорить о том, что и в российских условиях это возможно.

На наш взгляд, отсутствие кодифицированных источников административного права, и прежде всего административного кодекса (либо кодекса государственного управления), объясняется не столько техническими сложностями (хотя мы не собираемся отрицать их значимость), сколько причинами политического характера. Ведь наличие законодательного акта, четко регламентирующего порядок формирования, структурирования и функционирования структур государственного управления, само по себе является фактом, ограничивающим возможности государственной бюрократии, связанные с произвольным толкованием объемов и видов властной компетенции. Наличие такого акта, кроме того, в определенной степени ограничивает полномочия главы государства - Президента в сфере исполнительной власти, не позволяя ему произвольно толковать положения Конституции в данной области. В условиях все большей концентрации государственной власти в руках партийно-хозяйственной номенклатуры, естественно, будут "торпедироваться" любые попытки ограничить властные полномочия "властвующей бюрократии". Кстати, подобная ситуация сложилась и в сфере борьбы с коррупцией. Декларативные призывы к оказанию всеобщего противодействия данному виду социально-правовой девиации сталкиваются с отсутствием нормативной базы, закрепляющей понятие и признаки соответствующего состава преступления и определяющей механизмы реализации юридической ответственности в данной области.

В заключение следует сформулировать выводы обобщающего характера.

1. Административное право России следует рассматривать в качестве отрасли юридической науки и нормативного массива, внешним выражением которого должно выступать отраслевое кодифицированное законодательство.

2. Административное право неразрывным образом связано с государственным управлением. Последнее следует рассматривать и как предмет административного права, и как средство, при помощи которого осуществляется административно-правовое регулирование. Государственное управление в качестве предмета включает общественные отношения, с которыми связывается факт существования государства как социально-политического явления. К числу таких отношений следует прежде всего отнести отношения, связанные с формированием и функционированием аппарата государственного управления, обеспечением общественного порядка, осуществлением фискальной функции государства.

Государственное управление как средство правового регулирования непосредственным образом связано с механизмом государственного принуждения. Независимо оттого, применяется это принуждение реально или только предполагается, оно всегда имеет место и выступает либо в качестве стимула, обеспечивающего правомерное поведение субъектов административно-правовых отношений, либо в качестве меры административно-правовой ответственности за совершенный административный проступок.

3. Рассмотрение административного права "в широком смысле" позволяет говорить о выделении самостоятельной научной специальности "Административное право; Административное процессуальное право; Административная юстиция".

В рамках данной специальности административное право предполагает включение материальной составляющей (административное право, административные нормы, закрепленные в нормативных правовых актах других отраслей права (таможенного, налогового, трудового и т.п.)) и процессуальной составляющей (административное процессуальное право; административная юстиция). Нормы административного процессуального права определяют порядок формирования и функционирования органов, регламентирующих процедурные аспекты разрешения спорных и конфликтных ситуаций, возникающих как в сфере правового регулирования, осуществляемого при помощи норм, включаемых в материальную составляющую административного права.

4. Представляется целесообразным выделение в качестве основного формально-юридического источника административного права нормативного правового акта (закона, подзаконного акта). Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения, в совокупности составляющие предмет административного права, образует административное законодательство. В законодательном массиве административного права следует выделять общеправовые законодательные акты (прежде всего Конституцию России), отраслевые законодательные акты (КоАП, Закон о Правительстве, Закон о государственной службе и т.п.); законодательные акты, относящиеся к другим отраслям права и межотраслевым общностям, однако имеющие в своей структуре нормы, регламентирующие административно-правовые отношения (Таможенный, Налоговый, Лесной кодексы и др.); международные акты, действующие в данной сфере правоотношений.

5. В настоящий период отсутствует система кодифицированного административного законодательства. Основной причиной сложившейся ситуации является нежелание аппарата государственной бюрократии устанавливать законодательные ограничения в сфере "собственной жизнедеятельности". При этом кодификация административного права является объективной необходимостью, от реализации которой зависит не только оптимизация современного административного законодательства, но и дальнейшая демократизация российской государственности.

Понятие и виды надзора в административном праве

Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля, другие обосновывают позицию о том, что административный надзор - это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, "развести" эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Во-первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает прежде всего управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти - привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности:

а) он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например правил пожарной безопасности;

б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

в) персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых, административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Федеральная таможенная служба), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно-эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним прежде всего относятся некоторые министерства и службы (например, Министерство финансов и Министерство образования и науки, Федеральная служба безопасности).

В-пятых, административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью.

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный - анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий - включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный - состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

В-шестых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автомототранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Суммируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

наличие специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор - это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у федеральных таможенной или налоговой служб. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель - обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

Организационно-правовая система управления юстицией

Управление в области юстиции является одной из старейших отраслей государственного управления. Министерство юстиции Российской империи было создано в 1802 г. и обладало большой значимостью, активно занималось подготовкой и проведением правовых реформ, включая судебную реформу 1864 г.

В советский период роль Министерства юстиции оказалась приниженной и государственное управление в этой области заключалось в основном в организационном обеспечении функционирования судов, нотариата, органов записи актов гражданского состояния (загс), судебно-экспертных учреждений, регулировании деятельности юридической службы в народном хозяйстве, адвокатуры.

Сегодня федеральные органы юстиции и их территориальные структурные подразделения определяют государственную политику в сфере права, исходя из того, что это одна из главных стратегических задач по формированию в России единого правового пространства. Назначение органов и учреждений юстиции состоит в: 1) реализации основных направлений правовой реформы в России; 2) координации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти; 3) контроле за соответствием нормативных актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству; 4) контроле за ведомственными нормативными актами; 5) контроле за деятельностью общественных и религиозных объединений.

Осуществление новых, постоянно расширяющихся задач, функций и полномочий потребовало разработки адекватной модели органов юстиции, которая воплотилась в Концепцию реформирования органов и учреждений юстиции, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 г.

В соответствии с Концепцией существенно изменились направления деятельности органов и учреждений юстиции, содержание управления в этой сфере.

Рассмотрим основные из них.

Во-первых, в целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний в России и в соответствии с рекомендациями Комитета министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах Указом Президента РФ "О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации" от 8 октября 1997 г. были предусмотрены коренное изменение управления этой системой и поэтапная ее передача в ведение Министерства юстиции РФ.

На основании Указа Президента РФ "О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации" от 28 июля 1998 г. эта важнейшая в истории уголовно-исполнительной системы реорганизация была завершена.

В настоящее время Минюст России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию и контролю за деятельностью подведомственной ему Федеральной службы исполнения наказаний России, органами, подразделениями и учреждениями уголовно-исполнительной системы.

Во-вторых, Концепцией предусматривались устранение сложившейся в прошлом ситуации, нарушавшей принцип разделения властей, самостоятельности и независимости судебной власти, и передача судебного управления (финансирование, материально-техническое, кадровое обеспечение и другие управленческие функции), осуществляемого органом исполнительной власти - Министерством юстиции РФ, впервые созданному Судебному департаменту при Верховном Суде РФ.

Согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. этот Департамент является федеральным государственным органом, который организационно обеспечивает деятельность судов всех юрисдикций, включая военные и специализированные суды, финансирование мировых судей, ведет судебную статистику и выполняет другие управленческие функции, не входя в структуру органов исполнительной власти.

В-третьих, управление в области юстиции включает в себя функцию проведения единой государственной политики в области регистрации прав собственников недвижимого имущества и обладателей иных подлежащих государственной регистрации прав на него. Эта деятельность осуществляется на основе Федерального закона "О государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. На основании Указа Президента РФ "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" от 20 мая 2004 г. создан новый федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Минюсту России, - Федеральная регистрационная служба России (Росрегистрация), которая кроме названной выше осуществляет функции регистрации общественных объединений, политических партий, религиозных организаций, а также функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

В-четвертых, огромное значение для укрепления правопорядка имеет создание в системе управления юстицией Службы судебных приставов, а с 2004 г. подведомственной Минюсту России Федеральной Службы судебных приставов России. Ее деятельность регулируется Федеральными законами от 21 июля 1997 г. "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве".

До возникновения института судебных приставов исполняемость судебных решений составляла не более 30% (в настоящее время - более 80%). Теперь создана единая, вертикальная общегосударственная структура, призванная выполнять как старые (принудительное исполнительное производство), так и новые задачи: обеспечивать порядок деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, других судов общей юрисдикции и арбитражных судов; безопасность участников судопроизводства.

В-пятых, органы юстиции проводят юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и выявляют незаконные правовые акты, противоречия в них с федеральным законодательством, готовят в этих случаях заключения, которые направляют в Правительство или органы прокуратуры для их отмены в установленном порядке, проекты указов Президента РФ о приостановлении действия таких актов.

В соответствии с Указом Президента РФ "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" от 10 августа 2000 г. на Министерство юстиции возложена обязанность ведения федерального банка - федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Федерации, принятых органами государственной власти регионов. Все названные акты субъектов РФ в документальном и электронном виде, а также результаты экспертизы, которую проводят территориальные органы юстиции, должны поступать в Минюст России.

Министерство юстиции РФ проводит правовую экспертизу и государственную регистрацию нормативных правовых актов министерств и ведомств с целью проверки соответствия этих актов действующему законодательству. Без регистрации приказы, постановления, распоряжения, инструкции, положения, правила и другие ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, устанавливающие правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, не подлежат применению.

Органы управления в области юстиции

Министерство юстиции РФ (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры и нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений, религиозных организаций и политических партий.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Росрегистрации и Федеральной службы судебных приставов (ФССП России), Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России).

В систему Минюста России входят его территориальные органы, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обеспечивающие их деятельность.

Министерство юстиции РФ как отраслевой орган представляет собой управленческую вертикаль, и система его структурных подразделений является строго централизованной. В субъектах Федерации отсутствуют министерства и управления юстиции при администрациях республик, краев и областей. В федеральных округах и субъектах Федерации функционируют управления юстиции Минюста России, выведенные из подчинения местным властям.

В соответствии с Положением, утвержденным Президентом РФ, основными задачами Минюста России являются:

1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) нормативное правовое регулирование в этой сфере;

3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина.

В своей деятельности Минюст России руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства, международными договорами Российской Федерации, а также названным Положением.

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы в федеральных округах и субъектах Федерации, а также руководит деятельностью федеральных государственных учреждений, созданных для реализации возложенных на министерство задач и предоставленных полномочий.

Минюст России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Реализация государственной политики в сфере права прежде всего заключается в участии Минюста России в правовом обеспечении деятельности государственных органов, совершенствовании законодательства. В этих целях Министерство юстиции РФ наделено Положением о нем соответствующими полномочиями. В частности, оно:

* вносит Президенту и в Правительство проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, другие документы, по которым требуется решение Президента или Правительства, по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели их деятельности;
* обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, а также международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;
* обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности;
* участвует в организации работы по систематизации законодательства РФ и подготовке Свода законов Российской Федерации;
* проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента и Правительства;
* координирует работу федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства и при необходимости дает правовые заключения о целесообразности разработки законопроектов;
* осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
* проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и осуществляет государственный учет этих актов;
* организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;
* принимает в пределах своей компетенции решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В сфере нотариата и адвокатуры Минюст России утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, осуществляет иные функции по нормативному правовому регулированию, предусмотренные законодательством РФ о нотариате;

определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов Федерации и утверждает форму ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката.

Осуществляя координацию и контроль деятельности подведомственных служб, Минюст России обобщает практику их работы и принимает меры, направленные на ее совершенствование;

разрабатывает на основании данных, представляемых подведомственными Минюсту России федеральными службами, предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования этих служб;

осуществляет контроль за соответствием их решений законодательству РФ.

Минюст России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минюст России задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Для этих целей он наделен обширными полномочиями.

Структурными подразделениями Минюста России являются департаменты по основным направлениям деятельности, в состав которых могут входить отделы.

В Минюсте России образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии) и его заместителей, руководителей подведомственных министерству федеральных служб, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом.

Финансирование расходов на содержание Министерства юстиции РФ осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., эта служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания.

Основными задачами ФСИН России являются: 1) исполнение в соответствии с законодательством РФ уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых; 2) контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания; 3) обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; 4) обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них лиц, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территории этих учреждений и следственных изоляторов; 5) охрана и конвоирование осужденных лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции; 6) создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральным законам; 7) организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации; 8) управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями.

Правовую основу деятельности ФСИН России составляют Конституция РФ, Закон РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 г., Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" от 15 июля 1995 г., другие нормативные правовые акты РФ, акты Минюста России.

Для выполнения поставленных задач ФСИН России наделена соответствующими полномочиями в установленной сфере деятельности.

Так, данная федеральная служба обеспечивает правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях; точное и безусловное исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей, установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; привлечение осужденных к труду и создание условий для их моральной и материальной заинтересованности в результатах труда; условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах.

ФСИН России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Он несет персональную ответственность за осуществление возложенных на ФСИН России полномочий.

Директор осуществляет на основе единоначалия руководство деятельностью ФСИН России, вносит министру предложения по вопросам, относящимся к компетенции Службы, утверждает в пределах своих полномочий ведомственные правовые акты и реализует иные полномочия, предусмотренные Положением о ФСИН России.

Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений и политических партий, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

Росрегистрация подведомственна Минюсту России.

Основные задачи Росрегистрации:

1) обеспечение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

2) организация деятельности по государственной регистрации общественных объединений и политических партий;

3) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата;

4) осуществление контроля деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

5) управление территориальными органами Росрегистрации.

Росрегистрация осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы в субъектах Федерации.

Для выполнения поставленных задач Росрегистрация наделена необходимыми полномочиями. Их можно сгруппировать по ряду направлений.

Во-первых, это полномочия, связанные с государственной регистрацией прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним, включая обеспечение соблюдения правил ведения единого государственного реестра этих прав и соответствующих сделок, в том числе в электронном виде.

Во-вторых, полномочия, обеспечивающие принятие решений о государственной регистрации общественных объединений, отделений иностранных некоммерческих неправительственных объединений, иных юридических лиц, религиозных организаций; полномочия на осуществление контроля за соответствием деятельности общественных объединений, политических партий и религиозных организаций требованиям законодательства РФ и их уставным целям.

В-третьих, полномочия, связанные с осуществлением организационно-методического руководства деятельностью территориальных органов по ведению реестров адвокатов субъектов Федерации, выдаче удостоверений адвокатов, а также по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами.

В-четвертых, полномочия, обеспечивающие нотариальную деятельность: открытие и упразднение нотариальных контор в субъектах Федерации, наделение нотариусов правом на совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации, выдача лицензий на право нотариальной деятельности, контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей.

В-пятых, в соответствии с Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" от 26 октября 2002 г. в качестве регулирующего органа осуществляет контроль за соблюдением саморегулируемыми организациями федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность; проводит в установленном порядке проверки деятельности саморегулируемых организаций; обращается в установленном порядке в арбитражный суд с заявлениями об исключении саморегулируемых организаций из единого государственного реестра саморегулируемых организаций; обращается в установленном порядке в суд с заявлением о дисквалификации арбитражного управляющего; оказывает поддержу саморегулируемым организациям и арбитражным управляющим в ходе процедур банкротства, связанных с вопросами трансограниченной несостоятельности; ведет единый государственный реестр саморегулируемых организаций и реестр арбитражных управляющих.

В-шестых, ведет учет зарегистрированных политических партий, общественных объединений и религиозных организаций; реестр национально-культурных автономий; государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; реестр государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой, реестр адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории РФ; предоставляет в установленном порядке информацию физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях и правах.

Росрегистрацию возглавляет директор Федеральной регистрационной службы - главный государственный регистратор Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Директор несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Росрегистрацию полномочий.

Приказами Министерства юстиции РФ от 3 декабря 2004 г. образованы регистрационные округа (их 78, ряд округов охватывают несколько субъектов Федерации), в границах которых действуют территориальные органы Федеральной регистрационной службы, утверждены Общее положение о территориальном органе Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ, Положение о главном управлении (управлении) Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ, Перечень таких органов и Порядок назначения государственных регистраторов.

Территориальным органом Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ является главное управление или управление (в зависимости от масштабов и значимости регистрационного округа, на территории которого расположен конкретный регистрационный орган). В структуру территориальных органов входят обособленные подразделения Росрегистрации, создаваемые в муниципальных образованиях. Территориальные органы Росрегистрации в пределах, установленных правовыми актами полномочий независимы в своей деятельности от органов государственной власти субъекта (субъектов) РФ, органов местного самоуправления.

Территориальный орган Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ возглавляет начальник - главный государственный регистратор субъекта (субъектов) Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности министром юстиции РФ.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов и актов других органов.

ФССП России подведомственна Министерству юстиции РФ.

Основными задачами ФССП России являются:

1) обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

2) организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством РФ об исполнительном производстве;

3) управление территориальными органами ФССП России.

Эти задачи ФССП осуществляет непосредственно (центральный аппарат) и через территориальные органы в субъектах Федерации.

ФССП России - единственный государственный орган принудительного исполнения решений судов различной юрисдикции и ряда других органов, предусмотренных законом (например, налоговых органов).

Для реализации поставленных задач ФССП России наделена соответствующими полномочиями. Так, она обеспечивает установленный порядок деятельности судов; осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов и применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа; проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества.

ФССП России организует в соответствии с законодательством РФ хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества; розыск должника-организации, а также имущества должника (гражданина или организации); участие судебных приставов-исполнителей в защите интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве, а также в процедурах банкротства; руководит деятельностью территориальных органов, осуществляет контроль их деятельности; осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, а также на реализацию возложенных на нее функций.

Федеральную службу судебных приставов возглавляет директор - главный судебный пристав Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Директор несет персональную ответственность за осуществление возложенных на ФССП полномочий.

В частности, главный судебный пристав Российской Федерации через главных судебных приставов в субъектах Федерации осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью более 45 тыс. сотрудников, которые выполняют огромный объем работы по обеспечению установленного порядка деятельности судов и безопасности участников процесса (приставов-"силовиков", имеющих право на применение оружия и специальных средств) и судебных приставов-исполнителей. Судебные приставы являются должностными лицами, состоящими на государственной службе. Им присваиваются классные чины работников органов юстиции, а судебным приставам военных судов - воинские звания.

Директор ФССП России организует в соответствии с законодательством РФ производство дознания по уголовным делам и производство по делам об административных правонарушениях и осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством РФ и Положением о Службе.

Приказом Министерства юстиции РФ от 3 декабря 2004 г. утверждены Положение о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов и Перечень этих органов, которым определены территории субъектов РФ, на которых они действуют, и их местонахождение.

Территориальным органом Федеральной службы судебных приставов является главное управление (управление, отдел) Федеральной службы судебных приставов, действующее на территории субъекта (субъектов) Федерации.

Положением регламентированы задачи, полномочия, права и организация деятельности территориального органа ФССП России. В этот территориальный орган входят: а) аппарат главного управления (управления); б) районные, межрайонные и специализированные (например, военные) отделы - структурные подразделения территориального органа, состоящие из государственных служащих, технического и обслуживающего персонала, возглавляемые начальниками отделов - старшими судебными приставами.

Территориальный орган ФССП России возглавляет руководитель - главный судебный пристав субъекта Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности приказом Министерства юстиции РФ по предложению директора ФССП России, если иной порядок не установлен законодательством. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган задач.

Финансирование территориального органа осуществляется ФССП России за счет средств, выделяемых из федерального бюджета.

**Заключение**

В структуру административного права "в широком смысле" следовало бы включить административное право как самостоятельную отрасль права и межотраслевые общности, предполагающие применение в процессе правового регулирования административных (императивных) методов, характерных для отношений субординации и опирающихся на силовые структуры государства и меры государственного принуждения. К числу таких общностей можно отнести налоговое и таможенное право, а также общности норм, регламентирующих порядок осуществления санитарно-эпидемиологического, пожарного, строительного контроля, природоохранной деятельности и т.д. Кроме того, в рамках "административного права в широком смысле" следовало бы предусмотреть разграничение материальной и процессуальной составляющих. Причем проведение различия между административным и административно-процессуальным правом, на наш взгляд, логично было бы осуществить по схеме, выработанной в частном праве, где существует самостоятельная отрасль "гражданское право" и комплексная отрасль "гражданское процессуальное право", нормы которого регламентируют порядок разрешения споров, вытекающих из гражданско-правовых, трудовых, семейных и т.п. правоотношений. Таким образом, в рамках самостоятельной научной специальности административное право предполагает включение материальной составляющей (административное право, таможенное право, налоговое право и т.п.) и процессуальной составляющей (административное процессуальное право). Нормы административного процессуального права определяют порядок разрешения спорных и конфликтных ситуаций, возникающих в сфере правового регулирования, осуществляемого при помощи норм, включаемых в материальную составляющую административного права.

**Список используемой литературы**

1. Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года.
2. Манохин В.М. Российское административное право: Учеб./ Манохин В.Н., Садушкин Ю.С., Багишаев З.А.,М.: Юрист, 1996.
3. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ.
4. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.июля 1995 года № 119-ФЗ.
5. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 года №8-ФЗ.