



АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

под редакцией **А.В. Мелехина**

Допущено

Учебно-методическим советом по образованию в области юриспруденции
Уральского федерального округа на базе
федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Уральский государственный юридический университет»
в качестве **учебника** для студентов,
обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция»

Пункт 14 плана работы
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации на 2015 г.



МОСКВА • 2016

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73
АЗ1

Рецензенты:

Ю.Г. Шпаковский, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина),
М.А. Лапина, д-р юрид. наук, проф. (Финансовый университет при Правительстве РФ)

Авторский коллектив:

А.В. Мелехин, д-р юрид. наук, проф. — разделы: цели и задачи учебного курса, программа курса, контрольные вопросы, список источников, терминологический словарь; темы № 1—6, 8—10, 13—14, 18. Общая редакция.

Т.А. Диканова, д-р юрид. наук, проф. — темы 16, 17.

И.Б. Кардашева, д-р юрид. наук, проф. — тема 19.

Н.Ф. Попова, д-р юрид. наук, проф. — темы 11, 12.

Т.Л. Козлов, канд. юрид. наук, доцент — тема 7.

Н.В. Субанова, д-р юрид. наук, доцент — тема 15.

Административное право Российской Федерации : учебник / коллектив
АЗ1 авторов ; под ред. А.В. Мелехина. — М. : ЮСТИЦИЯ, 2016. — 502 с. — (Среднее профессиональное образование).

ISBN 978-5-4365-0441-4

DOI 10.15216/978-5-4365-0441-4

Подготовлен коллективом преподавателей Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Содержит все основные положения и темы, предусмотренные действующей программой по административному праву Российской Федерации.

При изложении материала теоретические положения иллюстрируются примерами из действующего законодательства, правовой и социально-экономической политики, проводимой Российской Федерацией и другими государствами на различных этапах исторического развития, а также приводятся примеры из практики государственного строительства.

Соответствует ФГОС 3+.

Для студентов среднего специального образования, обучающихся по юридическим специальностям.

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401я73

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Изд. № 8166. Подписано в печать 23.03.2016.

Формат 60×90/16. Гарнитура «Newton».

Усл. печ. л. 39,0. Уч.-изд. л. 28,6. Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Юстиция».

107076, г. Москва, переулок Колодезный, д. 14.

Тел.: 8-495-741-46-28.

E-mail: izdat@iyst.ru <http://www.iyst.ru>

Отпечатано в филиале «Чеховский Печатный Двор»

ОАО «Первая Образцовая типография».

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

ISBN 978-5-4365-0441-4

© Коллектив авторов, 2016

© ООО «Юстиция», 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Цели и задачи учебного курса	7

Общая часть СУЩНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 1. Государственное управление и исполнительная власть в Российской Федерации	10
1.1. Понятие, характерные черты и принципы государственного управления. Исполнительная власть	10
1.2. Принципы государственного управления	15
Тема 2. Административное право Российской Федерации как отрасль права и как наука	19
2.1. Генезис возникновения и развития административного права	19
2.2. Предмет и метод административного права	23
2.3. Методы административно-правового регулирования	27
2.4. Система и источники административного права	29
Тема 3. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения	34
3.1. Механизм административно-правового регулирования	34
3.2. Понятие и виды административно-правовых норм	36
3.3. Понятие и виды административно-правовых отношений	39
Тема 4. Субъекты административного права Российской Федерации	45
4.1. Общая характеристика субъектов административного права	45
Тема 5. Административно-правовой статус граждан	50
5.1. Понятие и сущность административно-правового статуса гражданина	50
5.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления	61
Тема 6. Органы исполнительной власти как субъекты административного права Российской Федерации	78
6.1. Органы исполнительной власти	78
6.2. Органы государственного управления в СССР	83
6.3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть	85
6.4. Федеральные органы исполнительной власти России	96
6.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	105
6.6. Органы местного самоуправления как субъекты административного права	108
Тема 7. Государственная служба и государственные служащие	112
7.1. Понятие и административно-правовые основы государственной службы	112

7.2. Система и принципы государственной службы Российской Федерации	116
7.3. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы	119
7.4. Административно-правовой статус государственных служащих	123
7.5. Юридическая ответственность государственных служащих	129
Тема 8. Административно-правовой статус предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений в Российской Федерации	137
8.1. Понятие и виды предприятий и учреждений	137
8.2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений	140
8.3. Государственные корпорации как субъекты административного права Российской Федерации	142
8.4. Основы административно-правового статуса общественных и иных негосударственных объединений	143
Тема 9. Административно-правовые формы и методы осуществления исполнительной власти (государственного управления) в Российской Федерации	149
9.1. Понятие и характерные черты административно-правовых форм государственного управления	149
9.2. Виды административно-правовых методов государственного управления	156
9.3. Административно-правовые акты управления	162
9.4. Отличие административно-правовых актов управления от смежных правовых форм	163
9.5. Классификация административно-правовых актов управления	165
9.6. Лицензирование как метод контроля в государственном управлении	167
9.7. Разрешительная система	173
Тема 10. Обеспечение законности в сфере государственного управления Российской Федерации	181
10.1. Понятие и система способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении	181
10.2. Осуществление контроля органами государственной власти	184
10.3. Общий административный надзор	192
10.4. Основные направления развития административного надзора	194
10.5. Административные регламенты как способ унификации и обеспечения законности действий органов исполнительной власти	196
Тема 11. Ответственность по административному праву	205
11.1. Понятие и сущность административной ответственности	205
11.2. Административное правонарушение: юридический состав	206

11.3. Административное наказание.	211
11.4. Дисциплинарная и материальная ответственность.	215
Тема 12. Административный процесс и административное процессуальное право Российской Федерации	218
12.1. Административный процесс: сущность и виды.	218
12.2. Производство по делам об административных правонарушениях	220
12.3. Административно-правовые методы деятельности органов исполнительной власти.	226
12.4. Убеждение и принуждение в государственном управлении	227
Особенная часть	
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
Тема 13. Основы административно-правовой организации государственного управления в современных условиях Российской Федерации	232
13.1. Понятие и содержание государственного механизма.	232
13.2. Органы государства и их классификация	234
13.3. Органы исполнительной власти	235
13.4. Органы местного самоуправления	237
13.5. Компетенция органов государственной власти.	239
Тема 14. Организация государственного управления в условиях действия специальных и особых правовых режимов Российской Федерации	241
14.1. Понятие и сущность специальных и особых правовых режимов	241
14.2. Административно-правовой режим военного положения	252
14.3. Административно-правовой режим чрезвычайного положения	262
14.4. Административно-правовой режим, устанавливаемый на территории проведения контртеррористической операции.	271
14.5. Административно-правовые режимы, используемые в защите и охране государственной границы Российской Федерации	276
Тема 15. Государственное управление экономической сферой	285
15.1. Административно-правовые основы государственного управления экономической сферой	285
15.2. Система и административно-правовой статус органов государственного управления экономической сферой	290
15.3. Административно-правовое регулирование управления отдельными отраслями экономики Российской Федерации ...	294
Тема 16. Государственное управление внешнеэкономической и таможенной сферами	323
16.1. Роль внешнеторговой и таможенной сфер в экономике страны, их характеристика	323

16.2. Законодательство, регулирующее внешнеторговую и таможенную сферы	324
16.3. Основные угрозы, учитываемые при государственном управлении внешнеторговой и таможенной сферами на современном этапе.	329
16.4. Цели, задачи, организационно-правовые формы управления внешнеторговой и таможенной сферами	330
16.5. Разграничение полномочий в сфере управления внешней торговлей и таможенным делом. Органы государственного управления, их компетенция	335
16.6. Государственный контроль во внешнеторговой и таможенной сферах	347
Тема 17. Государственное управление транспортной сферой	356
17.1. Роль транспортной сферы в экономике страны и ее характеристика.	356
17.2. Законодательство, регламентирующее деятельность транспорта.	363
17.3. Основные угрозы, учитываемые при управлении транспортной сферой на современном этапе.	364
17.4. Цели, задачи, организационно-правовые формы государственного управления в сфере транспорта	368
17.5. Разграничение полномочий в сфере управления транспортной сферой, органы управления, их компетенция	375
17.6. Государственный контроль (надзор) на транспорте	386
Тема 18. Государственное управление социально-культурной сферой	396
18.1. Система и административно-правовой статус органов управления образованием и наукой	397
18.2. Система и административно-правовой статус органов управления культурой	412
18.3. Система и административно-правовой статус органов управления здравоохранением, физической культурой и спортом	416
Тема 19. Государственное управление в административно-политической сфере Российской Федерации	426
19.1. Понятие национальной безопасности. Объекты национальной безопасности, субъекты обеспечения национальной безопасности.	426
19.2. Понятие, содержание и правовые основы управления обороной Российской Федерации	451
19.3. Система и административно-правовой статус органов государственной безопасности	465
19.4. Органы и учреждения системы МВД Российской Федерации	472
Основные контрольные вопросы для подготовки к экзамену по административному праву.	480
Нормативные правовые акты, официальные документы.	483

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ УЧЕБНОГО КУРСА

Программа учебника «Административное право Российской Федерации», рассматриваемого как общепрофессиональная дисциплина, разработана в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта.

«Административное право Российской Федерации» представляет собой одну из профилирующих отраслевых юридических дисциплин, предусматривающую изучение административно-правовых норм и регулируемых ими общественных отношений в сфере реализации задач и функций исполнительной власти. Эти отношения, многообразные по своему характеру, составляют предмет административного права как одной из ведущих отраслей правовой системы Российской Федерации.

Термин «администрация» на латинском языке означает управление. Поэтому административное право нередко определяют как право управления или управленческое право. В условиях радикальных изменений, осуществляемых не только в политической и экономической, но и в других сферах жизнедеятельности, повышается роль административно-правовых средств регулирования. Изменяются организация государственного управления, система органов исполнительной власти, формы и методы ее реализации. Издаются новые нормативные акты, содержащие административно-правовые нормы, изменяются и дополняются ранее принятые.

Задача студентов и слушателей в процессе изучения дисциплины заключается в необходимости постоянного отслеживания изменений, происходящих в области административного законодательства. Это позволит более полно и глубоко осмысливать и использовать накопленные в процессе обучения знания, соответственно корректируя их с учетом происходящих изменений в законодательстве.

Целевое назначение учебного курса состоит в овладении студентами и слушателями комплексом знаний о сущности и основных институтах административного права, главных направлениях реализации его регулятивной функции.

Задачами курса являются изучение студентами и слушателями:

- административного права как отрасли права через раскрытие сущности административно-правовых норм и административно-правовых отношений в сфере реализации задач и функций исполнительной власти;

- понятие науки административного права. Норм административного и административно-процессуального законодательства;

- системы субъектов административного права, административно-правового статуса граждан, органов исполнительной власти и местного самоуправления, общественных объединений, форм и методов их деятельности;

- правовых институтов административной ответственности, административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти;

- организации государственного управления в особых условиях;

- организации административно-правового регулирования в отраслях хозяйственной деятельности, социально-культурной жизни, административно-политической сферы и межотраслевого государственного управления;

- контроля и надзора за соблюдением законности в сфере реализации исполнительной власти.

В результате изучения дисциплины студенты должны

знать:

- современные взгляды о месте административного права в российской системе права;

- сущность и содержания основных понятий, категорий, институтов отрасли административного права;

- правовой статус субъектов административно-правовых отношений;

- сущность и результаты административной реформы.

уметь:

- самостоятельно применять административно-правовые нормы при решении практических задач государственного и муниципального управления;

- анализировать правоприменительную практику и предлагать способы решения актуальных проблем реализации административно-правовых норм;

- использовать знания административного права РФ для анализа и оценки развития публичного управления в РФ;

быть способными:

- грамотно реализовывать на практике материальные и процессуальные нормы административного права;

- осуществлять правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность в сфере публичного управления.

Авторы выражают признательность компании «Консультант Плюс» за помощь в предоставлении возможности подбора и использования в тексте учебника многочисленных ссылок на нормативные правовые акты и иные источники.

Общая часть

СУЩНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Общее понятие управления. Социальное управление и его виды. Понятие и основные черты государственного управления, его задачи и функции в современных условиях.

Основные черты исполнительной власти: функции, формы и методы осуществления. Соотношение исполнительной власти и государственного управления.

Правовые основы взаимоотношений исполнительной власти с законодательной и судебной ветвями власти. Исполнительная власть и местное самоуправление.

Принципы осуществления государственного управления, а также организации и деятельности исполнительной власти: законность, демократизм, федерализм, эффективность, законодательное разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

1.1. Понятие, характерные черты и принципы государственного управления. Исполнительная власть

Управление безотносительно к конкретно рассматриваемой сфере (в самом широком смысле) представляет собой деятельность по руководству чем-либо. Оно выступает как естественный и обязательный элемент и одновременно функция организованных систем различной природы. Управленческий процесс предназначен обеспечивать сохранение и функционирование определенной структуры, а также поддержание режима ее деятельности, реализацию их программ и целей.

Социальное управление представляет собой объективно необходимый вид деятельности, которая направлена на обеспечение логически последовательных, согласованных и системных действий людей для достижения общественно значимых целей и решения возникающих при этом задач. Социальное управление является родовым понятием, и оно включает в себя следующие элементы: государственное управление,

муниципальное управление, управление в организациях, управление общественными явлениями и процессами.

В словарном понимании «государственное управление» означает управление делами государства. Термин «государственное управление» широко используется в законодательстве многих стран. В период существования СССР (1917—1991) он официально применялся на конституционном и законодательном уровнях.

В СССР советское государственное управление понималось как «исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, состоящая в осуществлении под руководством ВКП(б) законов и других, основанных на законе, правовых актов и направленная на развитие и укрепление социалистической собственности, на укрепление обороны нашей страны, на обеспечение благосостояния советского народа, охрану прав и обеспечение выполнения обязанностей граждан, на идейно-политическое воспитание советских граждан, укрепление и развитие социалистических общественных отношений»¹.

В тексте Конституции РФ 1993 г. отсутствовала ссылка на этот термин. Вместо него на конституционном, а затем и научном уровнях стал применяться новый термин — «исполнительная власть».

Сложившаяся в Российской Федерации в начале 90-х гг. XX столетия ситуация с использованием этих двух терминов объясняется конституционным провозглашением разделения властей. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения ее на три ветви (один из признаков правового государства): законодательную, исполнительную и судебную. Органы каждой из ветвей власти по отношению друг к другу должны быть относительно самостоятельны. Это конституционное положение в совокупности с демократической эйфорией от распада СССР послужило основанием повального отказа от употребления в научном обороте и на законодательном уровне от термина «государственное управление».

К концу XX в. стало приходить понимание непреложного факта, свидетельствующего о том, что по своей природе и сущности государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях и качествах. Поэтому нецелесообразно и не совсем правильно надо было отказываться от предыдущего положительного опыта функционирования государственного механизма. Нет необходимости (как это было в 1917 г.) разрушать все до основания, чтобы начинать все с нуля и при этом желательно идти по исторической целине с российской спецификой.

¹ Студеникин С.С. Советское административное право. М. : Государственное издательство юридической литературы. 1949. С. 3—4.

Широко используемая в практике государственного строительства демократических стран теория «разделения властей» исходит из принципиальной позиции о том, что государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу. Это создает угрозу возникновения антидемократического режима. В каждой ветви власти создаются обладающие официальными полномочиями субъекты (органы государственной власти), основным предназначением которых является практическая реализация задач, стоящих перед этими ветвями власти.

Известный русский ученый *Л.А. Тихомиров* в своей работе «Монархическая государственность» при рассмотрении критериев эффективности государственного управления подчеркивал, что «...совершенство учреждений (управительных!) должно измеряться тем, насколько они обеспечивают: 1) силу власти, не допуская ее становиться бессильною, 2) практическую разумность власти, не допуская ее отрешаться от реальных интересов и мысли нации и 3) законность действия власти, не допуская ее до сколько-нибудь заметных отклонений от обдуманно установленных и объявленных во всеобщее сведение путей действия, одинаковых для правительства и подданных»¹.

Государственное управление в Российской Федерации (в широком смысле) осуществляют Президент РФ, Правительство и иные органы исполнительной власти, законодательные, судебные и органы местного самоуправления. Субъектами управления является вся совокупность государственных и муниципальных органов (опосредованно через получение полномочий от государства при помощи права).

Государственное управление в узком смысле представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач (решение кадровых, финансовых, материально-технических и иных вопросов).

Государственное управление в собственном смысле слова представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами — органами исполнительной власти.

Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, имеет следующие характерные черты, позволяющие отличать ее от деятельности представительных и судебных органов.

¹ Цит. по: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : курс лекций. 2-е изд. дополн. М. : Омега-Л. 2004. С. 306—307.

1. Выполнение общезначимых функций:

прогнозирование — обеспечивает научность и рациональность деятельности;

планирование — определяет цели, задачи на предстоящий период деятельности, средства их достижения и выполнения;

организация — направлена на упорядочение состояния тех или иных социальных образований;

координирование — в процессе ее производится подстройка уже организованной системы к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования;

надзор — метод государственного управления, применяемый с целью выявления возможных недостатков в деятельности государственных и негосударственных структур;

контроль — метод государственного управления, сущностью которого является постоянная проверка результатов деятельности государственных и негосударственных структур с целью устранения недостатков и повышения эффективности этой деятельности.

2. Нормативно-распорядительное регулирование, которое осуществляется при помощи законов, указов, постановлений и других нормативных правовых актов.

3. Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер, т.е. она осуществляется на основе и во исполнение закона. Поэтому по последовательности в механизме реализации государственной воли она вторична по отношению к деятельности представительной (законодательной) ветви власти, основным предназначением которой является формирование законодательной базы для деятельности исполнительной и судебной ветвей власти. При этом деятельность исполнительной власти, как и других ветвей власти, носит самостоятельный и только присущий исполнительной власти характер.

4. Использование в своей деятельности властных полномочий. Это выражается в осуществлении единой государственной власти. Субъект государственного управления в рамках выполнения конкретных функций вправе применять различные формы и методы руководящего воздействия на управляемые объекты: осуществлять нормативное, методическое руководство и контроль; применять административное принуждение.

5. Непрерывный и оперативный характер государственной деятельности выражается в том, что государственное управление осуществляется в процессе повседневного, непосредственного руководства всеми сферами: экономикой, хозяйственным, административно-политическим и социально-культурным строительством.

6. Осуществление специализированных функций, требующих использования единообразной технологии. Виды и содержание таких функций обуславливаются сферой или областью государственного управления. К специальным функциям относятся следующие основные функции: *защита конституционных прав и свобод субъектов права; обеспечение обороноспособности страны; охрана общественного порядка и собственности; охрана государственной границы; обеспечение экологической безопасности; развитие образования, науки, культуры, здравоохранения; создание соответствующих условий, необходимых для всестороннего и полного развития личности; социальная и иная защита граждан и т.д.*

7. При необходимости применение мер административной ответственности, представляющей собой вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение.

8. Государственное управление представляет собой деятельность иерархически построенного, обладающего логической завершенностью и системным характером аппарата управления. Единство действий органов государственного управления выражается их соподчиненностью на основе единства государственно-управленческой деятельности;

9. Высокий профессионализм государственных служащих. Приоритет при комплектовании штатов органов государственного управления должен отдаваться лицам, обладающим прежде всего высокими личностными качествами, соответствующим опытом работы, наличием специального образования, профессионально компетентным лицам.

В мире продолжает увеличиваться разрыв в соотношении доли валового внутреннего продукта на душу населения между богатыми и бедными странами. Если в 1950 г. он составлял 20:1, а в 1971 г. — 30:1, то в конце 90-х гг. XX столетия — 75:1.

Большинство стран предпочитает вкладывать свои свободные финансовые средства в акции (гособлигации) США. По данным Министерства финансов США крупнейшими кредиторами экономики США являются следующие страны (млрд дол.)¹: Китай — 776,4, Япония — 711,8, Великобритания — 214, 15 стран-экспортеров нефти (Саудовская Аравия, Венесуэла и другие) — 191, страны Карибского бассейна — 189,7, Бразилия — 139,8, Россия — 119,9, Люксембург — 104,2, Гонконг — 99,8, Тайвань — 77.

¹ Смыслов Дмитрий. Зачем мы «кормим» США? // Аргументы и факты. 2009. № 35.

Говоря о прогностическом варианте повышения уровня жизни необходимо в обязательном порядке учитывать следующие климатические обстоятельства. Например, самый северный крупный город Канады Эдмонтон расположен на широте российского города Курска, относящегося к Центрально-Черноземной зоне. Входящие в ее состав области (Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская, Тамбовская) по общим критериям российского климата считаются одними из наиболее благоприятных российских регионов для развития экономики и сельскохозяйственного производства.

Для обеспечения принятых в Западной Европе, США и Японии современных стандартов жизни на одного человека в год расходуется от 3,5 до 6 т условного нефтяного эквивалента. В России для этого необходимо потратить 18 т, а сейчас добывается только около 8 т условного топлива. Отсюда и проистекают соответствующие реальные перспективы в обозримом будущем достигнуть западных стандартов уровня жизни у российских граждан.

Известный специалист в области государственного управления профессор Г.В. Атаманчук считает, что для анализа сущности управления и создания оптимальной по функциям и структуре управляющей подсистемы необходимо учитывать следующие условия¹:

- познание закономерностей, перспектив и направлений развития управляемых объектов, своевременный учет их изменений;
- знание содержания функционирования управляемых объектов с целью стимулирования их развития;
- одновременное и взаимосвязанное совершенствование компонентов как субъекта, так и объектов государственного управления, а также способов их взаимодействия;
- целесообразность содержания и результативность деятельности любого компонента субъекта управления могут проявляться лишь во взаимодействии с субъектами управления и оцениваться по реальному воздействию на их жизнедеятельность.

1.2. Принципы государственного управления

В общеупотребительном понимании слово «принцип» означает основополагающие идеи, побудительные мотивы, лежащие в основе совершаемых действий или поступков. Это выражение широко используется во всех сферах общественной деятельности и в научных на-

¹ См.: Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе : Избранное. М. : Изд-во РАГС. 2011. С. 45.

правлениях. Оно применяется при характеристике деятельности людей, государственных и общественных структур, а также в технических отраслях.

Принципы государственного управления указывают на его основополагающие черты, сущностные характеристики. Они позволяют определить основания, содержание и значение самого государственного управления, а также юридические характеристики данного вида государственной деятельности.

Следует согласиться с точкой зрения профессора А.П. Коренева, который в системе управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности государства выделял следующие принципы: *общие* (социально-правовые) и *организационные*.

К общим принципам относятся исходные положения, имеющие общесоциальный характер. Они реализуются независимо от статуса субъекта государственно-управленческой деятельности. Такими принципами являются следующие.

Законность, т.е. строгое и неуклонное соблюдение и исполнение всеми субъектами и объектами государственного управления действующих на территории России правовых предписаний.

Объективность. Содержанием принципа является изучение имевших место закономерностей общественного развития и на их основе научное определение путей и способов дальнейшего совершенствования процесса государственного управления. Этот принцип противопоставляется субъективизму и волюнтаризму.

Конкретность, т.е. осуществление государственного управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления действий объективных законов общественного развития на основе достоверной информации об истинном состоянии объекта управления.

Эффективность, т.е. стремление к достижению целей государственного управления с применением минимальных затрат сил, средств и времени.

Сочетание централизации и децентрализации имеет особое значение в государствах с федеративным устройством. Разграничение предметов ведения между федеральными органами государственного управления и органами власти субъектов РФ осуществляется на основе Конституции (ст. 71 и 72), Федеративного договора и иных актов о разграничении компетенции между указанными субъектами.

Законодательство РФ в соответствии с рекомендациями Совета Европы (Хартия местного самоуправления, 1985) признает и гарантирует функционирование органов местного самоуправления, которые в пределах

своих полномочий самостоятельно решают вопросы местного значения. Этим достигается сочетание интересов государства и формируемых при непосредственном участии населения органов местного самоуправления.

Организационные принципы определяют систему государственного управления, компетенцию и порядок взаимодействия ее звеньев. Они включают в себя следующие два вида принципов.

1. Общие организационные принципы

Отраслевой принцип выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную власть. В соответствии с ним образуются соответствующие органы для реализации определенного вида государственно-управленческой деятельности (здравоохранения, культуры, внутренних дел и т.д.).

Территориальный принцип, лежащий в основе формирования аппарата государственной (в большей степени исполнительной) власти в соответствии с административно-территориальным делением страны.

Линейный принцип. При его осуществлении каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления.

Функциональный принцип обуславливает развитие межотраслевых связей. В этом случае субъект управления в рамках конкретной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, а также контроль и административное принуждение. Функциональная подчиненность состоит в подчинении в какой-то части деятельности, в рамках определенной функции (Центральный банк России, Счетная палата России и подобные структуры в субъектах РФ, органы прокуратуры, Центризбирком России и т.д.).

Принцип двойного подчинения обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов РФ, региональных органов исполнительной власти. Этот принцип положен в основу формирования большинства федеральных органов исполнительной власти.

2. Внутриорганизационные принципы

Рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.

Ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы тесно связана с принципом рационального распределения полномочий.

Сочетание единоначалия и коллегиальности выражается в решении важнейших вопросов государственного управления коллегиальными

органами. Вопросы текущего (оперативного) характера решаются единолично компетентным должностным лицом. Это обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителя, повышает его персональную ответственность.

Таким образом, государственное управление можно рассматривать в широком, собственном и узком понимании. Его характерными чертами в собственном смысле слова являются: непосредственная связь с государством; исполнительный, распорядительный и общегосударственный характер; подзаконность; непрерывность и оперативность; ярко выраженное организационное содержание.

По мнению проф. Л.Л. Попова, сущностное предназначение исполнительной власти, как и государственного управления, содержится в двух словах — «практически организовать». Это означает, что необходимо «практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление»¹.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Понятие и основные черты государственного управления.
2. Определение государственного управления как разновидности социальной деятельности.
3. Общие функции государственного управления.
4. Основные признаки государственного управления.
5. Субъекты государственного управления.
6. Объекты государственного управления.
7. Соотношение понятий: «органы исполнительной власти» и «органы государственного управления».
8. Перечислите стадии управленческого цикла.
9. Каковы сферы реализации функций государства в процессе управленческой деятельности?
10. Назовите пути совершенствования эффективности государственного управления.
11. Перечислите и раскройте основное содержание принципов государственного управления.
12. Каково соотношение таких понятий, как «признак» и «принцип» государственного управления?
13. Как соотносятся между собой следующие понятия: «законность» и «дисциплина»; «законность» и «целесообразность»?
14. Содержание и уровни государственного управления в современной Российской Федерации.

¹ См.: Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. М. : 2005. С. 3.

Тема 2

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И КАК НАУКА

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Необходимо знать генезис возникновения и развития административного права. В ходе этого процесса формировались общественные отношения, регулируемые административным правом. В чем выражаются особенности метода административно-правового регулирования общественных отношений?

Место административного права в правовой системе Российской Федерации. Административное право и государственное управление. Соотношение административного права с конституционным, гражданским, трудовым, уголовным, финансовым и другими отраслями права. Источники административного права. Нормы международного права. Конституция РФ — основной источник административного права. Законодательство РФ. Систематизация и классификация норм административного права. Административное и административно-процессуальное законодательство.

Система административного права. Общая и Особенная части, критерии их деления и специфика содержания.

Роль науки в совершенствовании административного права и государственного управления. Основные этапы и перспективы развития науки административного права.

Предмет и система учебного курса «Административное право».

2.1. Генезис возникновения и развития административного права

Ссылаясь на исторические факты, ученые-административисты (например, проф. Ю.Н. Стариков) отмечают, что административное право как правовая дисциплина и самостоятельное научное знание начало формироваться в процессе исторического развития государственного аппарата в XV—XVI вв. Совокупность таких понятий, как «полицейское право», «наука полиции», «наука права внутреннего управления», «административное право», рассматриваются как разные названия отрасли юриспруденции, в которой содержатся юридические нормы,

предназначенные регулировать деятельность администрации, а также определяющие содержание правоотношений, возникающих между государством и управляемыми субъектами права.

«Внутренним управлением» считалась основанная на законе всесторонняя деятельность административных органов по осуществлению государственного управления, организация административных учреждений, а также формы и способы их действий.

«Право внутреннего управления» представляло собой государственные нормы или законы, предназначенные определять характер и содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния, т.е. в данном случае речь идет об установлении правовых границ осуществления государственного управления.

Право внутреннего управления считалось административным правом (*в узком смысле*). *В широком смысле* под административным правом понималась совокупность норм, определяющих в целом всю государственную деятельность, в том числе финансовое, военное, церковное и международное право.

Административное право — относительно молодая отрасль права. В западноевропейских государствах оно начинает формироваться в эпоху промышленных революций как реальная потребность государства. Управленческая деятельность институтов государства постепенно начинает подвергаться действию имеющих специфический характер административно-правовых норм. До возникновения административного права управление регулировалось общеправовыми нормами, действовавшими и в отношении всех остальных субъектов права.

Административно-правовые системы различных государств отражают общие тенденции развития как современной государственности, так и особенности эволюции развития отдельно взятых стран.

В западноевропейских странах административное право развивалось практически по «единому сценарию». В эпоху абсолютизма существовавшие в то время государства, суверенные территориально, приняли абсолютизм как форму правления по французскому образцу. Он давал правителю неограниченную власть и обеспечивал жесткое административное управление, ведение упорядоченного финансового хозяйства и формирование регулярной армии.

Германское государство периода абсолютизма формально провозглашало правовую защиту на уровне империи и на уровне территорий. Однако правовая «дорога» в императорский суд и в императорский совет была осложнена тем, что многие сословия в империи унаследовали привилегии и потому не подчинялись судебной юрисдикции. На

отдельных территориях (в государствах) создавалась административная юрисдикция (так называемая камеральная юстиция), в чью компетенцию входило рассмотрение и разрешение административными органами дел (споров), возникающих в процессе управленческой деятельности.

В сфере правовой защиты граждан особое значение в административном праве приобрел вышедший из римского права термин «фискус». Реализация этого понятия на практике, с одной стороны, сделала возможным разделение государственного и личного (княжеского) имущества, а с другой — подтверждала сословную структуру государства. Если гражданин жаловался на правителя (князя), то это означало, что он жаловался не на него конкретно, а на фискус, т.е. на государственную власть, и его органы. Следовательно, властные суверенные полномочия князей (правителей) переводились в разряд частноправовых отношений.

Родиной административного права считается Франция. Специалисты объясняют, что более раннему по отношению к другим государствам процессу «формирования административного законодательства в этой стране способствовала Доктрина, в соответствии с которой органы управления должны быть безоговорочно отделены от судов, к которым французская буржуазия не питала доверия»¹.

Административно-правовые нормы стран континентальной (романо-германской) правовой системы регламентируют прежде всего организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус, а также регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами.

В отличие от континентальной правовой системы в англосаксонских странах административное право стало развиваться в самостоятельную отрасль несколько позднее. До его появления в Великобритании в отношении органов государственного управления применялись нормы общего права (*commonlaw*). С расширением государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни одновременно увеличивается объем административной деятельности и возрастает роль аппарата административной власти. Этот процесс сопровождается формированием системы нормативных актов, предназначенных регламентировать деятельность только органов государственного управления.

¹ См.: Административное право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. проф. А.Н. Козырина. СПАРК. 1996. С. 2.

Стремительное развитие административного права в Новое время было обусловлено усилением королевской власти, которая постепенно превращалась в абсолютную. Это происходило во Франции, Пруссии, Швеции, России и других западноевропейских государствах. В это время с развитием городов стал формироваться самостоятельный управленческий аппарат, структура и деятельность которого основывались на нормах публичного права.

Одной из важных предпосылок дальнейшего развития административного права стала церковь с ее сложнейшим, выработанным столетиями механизмом управления принадлежащей ей недвижимостью и налоговой системой. В католических странах в XVI—XVII вв. организация католической церкви часто использовалась в качестве образца для формирования органов государственного и административного управления.

Главным достижением той эпохи рассматривалось создание полиции, предназначенной в интересах (прежде всего) государства обеспечивать действенный общественный порядок. Весьма распространенной была следующая формула французских королей, касающаяся организации и функционирования государственного управления: «так угодно нашей воле». Нормы административного права устанавливали привилегии администрации, а не подданных государства. Необходимо заметить, что такое положение и роль административного (да и других отраслей) права характерны для всех эпох, где природа государственного строя антидемократична по своей сути.

В процессе нормотворческой деятельности государств весьма значительным (как и в настоящее время) было влияние римского права. В подражание великой Римской империи феодальные государства не только по содержанию (процесс рецепции), но и по форме издавали нормативные акты в виде эдиктов, мандатов, рескриптов и т.д.

Возникновение административного права в нынешнем его понимании обусловлено произошедшими коренными изменениями в отношениях между государством (с его административной системой и управленческим аппаратом) и гражданами (самим обществом). Административное право, понимаемое как юридическая материя, содержащая права и обязанности государства и граждан, становилось важнейшим фактором демократического развития второй половины XIX столетия.

Оно разрабатывало свою управленческо-государственную терминологию, создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юриди-

ческой дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. В ту историческую эпоху систематизация понятий административного права пока еще была невозможна. При определении административного права того времени и при сравнении его с современным административным правом является целесообразным использование терминов «камеральное право» (т.е. право, регулировавшее дворцовое и в широком смысле государственное хозяйство) и «камеральная наука».

В XV—XVII веках содержание термина «полиция» означало «состояние хорошего порядка в обществе». В этом смысле данное понятие употреблялось в положениях об имперской полиции в Германии, а также в многочисленных положениях о территориальных (земельных) полициях. Полиция выносила предписания относительно выполнения профессиональных обязанностей служащими, осуществления религиозных обрядов, соблюдения обычаев, заключения договоров, вопросов наследственного права и т.д.

В эпоху абсолютизма XVIII в. полицейская власть была важнейшей частью единой абсолютной государственной власти, персонифицированной в лице территориального князя (владельца). Полиция означала полицейскую власть как право верховной власти абсолютного монарха (господина), благодаря которой через своих чиновников он мог регламентировать соответствующими постановлениями социальную жизнь своих подданных и осуществлять свои распоряжения при помощи властных, принудительных мер. Под полицией стали понимать все государственное управление, в рамках которого осуществлялась полицейская власть.

Прежнее понимание термина «полиция» практически невозможно сравнивать с его современным определением и действующим полицейским правом, выступающим в качестве самостоятельной части административного права (его особенной части). Для этого достаточно обратить внимание на степень разработанности и роли в обществе современного конституционного права.

2.2. Предмет и метод административного права

Из общей теории права известно, что отрасли права выделяются как самостоятельные и отличаются друг от друга прежде всего по предмету и методу правового регулирования, а также по целостности или однородности составляющих их норм.

«Пока еще нет определения понятия административного права», — так в конце XIX в. оценивал результаты бурного и достаточно длительного развития западноевропейской науки административного права

один из крупнейших представителей ее германской школы Лоренц Штейн. Можно сказать, что этот вывод в какой-то мере применим и для характеристики нынешнего состояния отечественной административистики.

Трудности в определении понятия административного права обусловлены прежде всего широчайшим объемом и многообразием общественных отношений, составляющих сферу действия законодательства, именуемого административным. В переводе с латыни, английского и многих европейских языков административный — означает управленческий. Административное право понимается как управленческое право или право управления.

Административное право регулирует широкий круг общественных отношений, складывающихся главным образом в сфере государственного и муниципального управления. Оно является одной из ведущих отраслей публичного права России.

Различие публичного и частного права наиболее ярко проявляется в применяемых методах правового регулирования общественных отношений. Если публичное право строится на основе их централизации, то частное право — на основе децентрализации складывающихся правоотношений, которые при этом носят более индивидуальный и предметный характер. Поэтому они в наибольшей мере отражают волю и частные интересы сторон¹.

Точных, признаваемых всеми критериев разграничения частного и публичного права пока не существует. Профессор Ю.Н. Старилов, оговариваясь, что ни одна из существующих теорий не реализована на практике, все-таки привлекает внимание к следующим трем из них².

Теория интересов — определяет интересы (частные или публичные), обеспечиваемые образуемыми правоотношениями;

Теория субординации (соподчинения) — в зависимости от проявляющихся интересов определяет характер взаимосвязей между субъектами возникающих правоотношений.

Теория относительности и допустимости правовых норм — являясь формальной по своей сути, исходит из того, что публично-правовые нормы могут создавать правоотношения между точно установленными

¹ См.: О методе гражданского права подробнее См.: Гражданское право : учебник / под ред. О.Н. Садикова. М., 2006. Т. 1; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972.

² См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма. 2004. С. 59—63.

субъектами права, а число адресатов частнопроводного регулирования носит неограниченный характер.

Рассмотрим несколько точек зрения ученых на понимание предмета отрасли науки административного права. Традиционная точка зрения (профессора Д.Н. Бахрах, А.П. Коренев, Ю.М. Козлов и др.) выражается в том, что предмет административного права условно можно поделить на две части.

1. Отношения, складывающиеся между органами исполнительной власти, с одной стороны, и организациями любых организационно-правовых форм и форм собственности, а также индивидуальными субъектами (гражданами, служащими), с другой. Такие отношения можно назвать внешними, т.е. связанными с непосредственным воздействием при помощи государственно-властных полномочий на объекты, не входящие в систему органов исполнительной власти.

2. Отношения, возникающие внутри органа (органов) исполнительной власти или, другими словами, внутрисистемные (внутриорганизационные) отношения. Указом Президента РФ установлены структура и организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти (министерства, службы и агентства). Соответствующим законодательством определена их компетенция, организация службы в них, а также формы и методы работы внутри конкретного органа.

Точка зрения профессора К.С. Бельского (оригинальная, широко обсуждаемая в литературе) заключается в следующем. Ученый считает, что предмет административного права включает в себя три группы общественных отношений: а) собственно управленческие; б) полицейские; в) отношения в области административной юстиции. Рассмотрим их подробнее.

Собственно управленческие отношения («право внутреннего управления») — традиционные административно-правовые отношения в сферах управления: экономической, социально-культурной и административно-политической. Их характеризуют следующие особенности.

1. Возникают во внутренней государственно-аппаратной среде в процессе государственного управления.

2. Имеют в качестве обязательного субъекта орган исполнительной власти.

3. Являются преимущественно отношениями власти—подчинения (или вертикальными властеотношениями).

Полицейские отношения — это отношения, обратные управленческим. В отличие от первых они возникают не в государственно-аппаратной, или внутренней, среде, а преимущественно во внешней среде, в частности в местах, имеющих общественное значение (улицы, доро-

ги, скверы, площади, вокзалы, стадионы и т.п.). Этот вид общественных отношений включает в себя три основные группы отношений.

1. Организационно-полицейские (например, расстановка постов патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб милиции, изменение направлений движения людей, транспортных потоков).

2. Надзорно-контрольные (например, проверка документов у водителей транспортных средств, досмотр правонарушителей).

3. Административно-принудительные (применение физической силы, специальных средств при доставлении правонарушителей в милицию, применение огнестрельного оружия и др.).

Отношения в области административной юстиции — это отношения, связанные с правом граждан, должностных, юридических лиц на рассмотрение в суде административного иска по поводу незаконных действий должностных лиц органов исполнительной власти или местного самоуправления.

Существуют и другие точки зрения на предмет административного права. Как ни странно, но это все еще спорный вопрос в науке. Если же взять наиболее устоявшуюся, бесспорную часть различных точек зрения, то можно дать следующее определение понятия.

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти.

В настоящее время, когда в стране предпринимаются попытки построения демократического, правового, социально ориентированного государства с рыночной экономикой, все чаще раздаются голоса ученых по поводу кардинального изменения взгляда на предмет административного права России.

Одним из таких ученых является И.Ш. Киясханов. Его главная идея заключается в необходимости включения в предмет административного права института защиты прав и свобод граждан¹.

Его основным аргументом является ссылка на законодательство традиционно демократических стран. Например, предмет административного права в англо-саксонской системе права (Англия, США, Австралия и др.) определяется как порядок взаимоотношений органов публичной власти (суть органов исполнительной власти) и граждан в интересах последних. Административное право этих стран главным образом направленно на защиту граждан от произвола государства.

¹ См.: Киясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

По мнению американского ученого Э. Фройнда, «административное право — это право, контролирующее администрацию, а не право, созданное администрацией»¹.

2.3. Методы административно-правового регулирования

Предписание — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Это наиболее характерное средство для административно-правового регулирования общественных отношений (характерные примеры — правила дорожного движения, пожарной безопасности и др.).

Запрет — это те же предписания, но отрицательного характера, а именно — возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой под угрозой применения мер дисциплинарного или административного принуждения (пример, Дисциплинарный устав ВС России, КоАП РФ, законодательство Омской области об административной ответственности).

Дозволение — юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению (приобрести оружие, организовать митинг, управлять автомобилем, создать общественное объединение и т.д.).

С учетом сказанного административное законодательство, являющееся основным источником формирования административного права, целесообразно считать не отраслевым, а более крупным структурным элементом российского законодательства — массивом законодательства.

По характеру регулирующего воздействия на общественные отношения административное право является комплексной, правоформирующей отраслью по отношению ко всему комплексу отраслей публичного права (защищающих общегосударственные интересы), в частности финансового, налогового, информационного, экологического, муниципального, образовательного, предпринимательского, земельного и др.

Административное право регулирует разнообразные общественные отношения, возникающие прежде всего в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Широкий спектр общественных отношений, охватываемых понятием управленческой деятельности, приводит к неоднозначности формулировки понятия «административное право».

¹ Чернявский А.Г. и др. Курс административного права РФ. М., 2003. С. 36.

Административное право также понимается как «отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании — в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности)»¹.

В конце 40-х гг. XX столетия в СССР ядром содержательной характеристики советского социалистического права была господствующая в стране официальная идеология. Советское социалистическое право понималось как «совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов между гражданами и органами государства, между общественными организациями и органами государства и между последними, и определяющих как права и обязанности граждан и общественных организаций в сфере этой деятельности, так и организацию, полномочия и ответственность исполнительно-распорядительных органов, практически осуществляющих задачи завершения строительства социализма и постепенного перехода от социализма к коммунизму»².

С учетом высказанных точек зрения и особенностей характеристик регулируемых управленческих общественных отношений в современной России понятие термина «Административное право России» можно сформулировать следующим образом.

Административное право России — это ведущая отрасль публичного права российской правовой системы, представляющая собой системную совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации полномочий государственной (в первую очередь — исполнительной) власти.

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе обеспечения публичной администрацией конституционных прав и обязанностей граждан и юридических лиц, а также иных отношений, связанных с ее деятельностью или при осуществлении административного судопроизводства.

Административное право как наука представляет собой составную часть юридической науки, специализирующейся на исследовании государственно-управленческих, административных взглядов, идей и представлений о законах, регламентирующих характер отношений в сфере

¹ См.: Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. М. : 2005. С. 21.

² Студеникин С.С. Советское административное право. М. : Государственное издательство юридической литературы. 1949. С. 28.

государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и степени эффективности, а также о принципах и закономерностях развития административного законодательства с учетом отечественного и зарубежного опыта.

2.4. Система и источники административного права

Административное право — это целостная, логически завершенная система, состоящая из правовых норм и институтов, объединенных общими предметом, методом, принципами и целью регулирования общественных отношений. Они согласуются друг с другом, опираются на единые определения, используют единую терминологию.

Составными элементами системы административного права являются общая и особенная части. Каждая часть включает в себя несколько административно-правовых институтов. В состав общей включены нормы, которые охватывают управление в целом. Они регулируют однородные общественные отношения. В общую часть входят следующие шесть групп институтов:

- 1) закрепляющие основы государственного управления;
- 2) регулирующие административно-правовой статус граждан;
- 3) регулирующие основы организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти, а также государственных и негосударственных организаций;
- 4) регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих;
- 5) определяющие формы и методы государственного управления;
- 6) обеспечивающие законность управления.

Нормы особенной части действуют в пределах отдельных сфер или отраслей функционирования исполнительной власти. Она регулирует особенности государственного управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами, а также особенности межотраслевого регулирования.

Профессор А.П. Корнев обоснованно выделяет третью часть системы административного права. Ее составляют нормы, предназначенные регулировать **административно-юрисдикционную** деятельность. Эти нормы содержатся в Кодексе РФ об административных правонарушениях, а также в законодательстве субъектов РФ об административной ответственности, которое получило название «административно-деликтное право»¹.

¹ Корнев А.П. Принципы советского административное право // Правоведение. 1967. № 3.

Они определяют составы административных правонарушений и ответственность за их совершение; устанавливают органы и круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; регламентируют производство по делам об административных правонарушениях и порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Профессор Ю.А. Тихомиров предложил при определении системы административного права отказаться от традиционного деления на общую и особенную части ввиду их слабой нормативной структурированности. Он считает целесообразным конструировать отрасль административного права из ряда следующих подотраслей: *нормативно-регулятивная (предмет административного права, сферы регулирования, принципы, нормы, правоотношения); органы исполнительной власти; государственная служба; административно-правовые режимы (режимы чрезвычайного и военного положения, режим ЗАТО и т.п. ; административный процесс, законность в управлении; организация государственного управления; информационное право; правовое регулирование нормативов*¹.

Противоположный подход к структуре административного права высказывает профессор Ю.Н. Старилов. Он предлагает сформировать особенную часть административного права из следующих отраслей (подотраслей): *муниципальное право; милицееское (или полицейское) право; строительное право; социальное право; образовательное (в том числе школьное) право; служебное право*².

Автор предлагает учитывать западноевропейский опыт систематизации правовых отраслей и считает, что такая структура будет способствовать более быстрому развитию как административного права, так и всей правовой системы России в целом.

Источники административного права

Источниками административного права являются многочисленные и разнообразные акты государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. В зависимости от того, каким органом государственной власти или должностным лицом были приняты акты, содержащие административно-правовые нормы, а значит, в зависимости от их юридической силы источники административного права делятся на несколько типов:

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. М., 2005.

² Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

I. Правовые акты федеральных органов государственной власти
Законы Российской Федерации (Конституция РФ, акты Федерально-го Собрания РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, декларации, положения, постановления и др.).

Подзаконные федеральные акты (указы, распоряжения Президента РФ; постановления, распоряжения Правительства РФ; приказы, постановления министерств и других федеральных органов власти; приказы, постановления, инструкции иных федеральных органов исполнительной власти и руководителей федеральных предприятий, учреждений).

II. Правовые акты субъектов РФ

Законы субъектов РФ (конституции, уставы субъектов РФ; правовые акты представительных органов субъектов РФ; законы; положения, постановления и др.).

Подзаконные правовые акты субъектов РФ (акты глав исполнительной власти субъектов РФ; акты правительств или администраций субъектов РФ; ведомственные акты органов исполнительной власти субъектов РФ; приказы, инструкции руководителей государственных унитарных предприятий, учреждений субъектов федерации).

III. Правовые акты органов местного самоуправления

IV. Союзные акты (акты органов бывшего СССР)

Существование этого типа источников связано с тем, что до 1992 г. среди источников административного права преобладали акты высших и центральных органов СССР. После распада Советского Союза некоторые из этих актов продолжают действовать на территории России при соблюдении двух условий: если еще не приняты соответствующие нормативные акты Российской Федерации; если они не противоречат новому российскому законодательству.

V. Международно-правовые акты

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В Европе сложившаяся практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) получила название прецедентной. Нормы Конвенции о правах человека и основных свободах не применяются судом отдельно от тех решений, которые были вынесены ранее Судом по применению этой статьи или нормы. Формулируя любое ходатайство в Европейский суд, надо обязательно ссылаться на существующую практику Европейского суда.

Ряд правовых позиций ЕСПЧ вызвал неоднозначное восприятие высшими национальными судебными структурами¹. Одним из таких

¹ См.: Зорькин Валерий. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября.

примеров может служить жесткая позиция Федерального конституционного суда Германии (ФКС), высказанная им в октябре 2004 г. в рамках рассмотрения конституционной жалобы заявителя Гёргюлю по семейным вопросам в отношении мотивировки, юридической силы и исполнения в Германии постановлений ЕСПЧ. Особое внимание в своем решении ФКС уделил вопросу о том, обладает ли постановление ЕСПЧ юридической силой, способной отменять окончательные и вступившие в законную силу постановления германских судов.

Согласно правовой позиции ФКС, «основной закон имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но он не предусматривает отказа от суверенитета, закрепленного прежде всего в германской Конституции. Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов».

Комментируя позицию ФКС, председатель Конституционного Суда РФ Валерий Зорькин отмечает, что пределом «нашей уступчивости является защита нашего суверенитета, наших национальных институтов и наших национальных интересов. К этому обязывает наша Конституция»¹. Он считает, что только «через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений» Конституционного суда РФ и ЕСПЧ.

Нормы административного права содержатся в различных по своему характеру и значению юридических актах, в которые они включаются как статьи, пункты, параграфы и т.д. Такие акты, если они содержат правовые нормы, являются источниками административного права и конкретными формами его выражения.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Понятие административного права как науки и отрасли российского права.
2. Общественные отношения, регулируемые административным правом.
3. Связь административного права с другими отраслями права.
4. Место административного права в правовой системе РФ.
5. Система административного права: институты административного права; содержание общей части административного права; содержание особенной части административного права.

¹ См.: Зорькин Валерий. Там же.

6. Принципы административного права: демократизация нормотворчества и реализации прав; равенство граждан перед законом и правоприменением; взаимная ответственность государства и граждан; федерализм; гуманизм; законность.
7. Источники административного права.
8. Роль административного права в регулировании общественных отношений в управлении внутренними делами.
9. Предмет и система науки административного права.
10. Система курса науки административного права.
11. Методологическая основа науки административного права.
12. Соотношение науки управления и науки административного права.
13. Эволюция науки административного права.
14. Процесс развития российского полицейского и административного права в XIX — начале XX в.
15. Основные этапы процесса эволюции науки административного права в СССР в период с 1917 г. до начала 1990-х гг.
16. Наука административного права в период реформ, проводимых в России в 90-х гг. XX столетия.
17. Какими обстоятельствами было обусловлено прекращение научных исследований в СССР в области действия административного права в 30-х гг. XX столетия?

Тема 3

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие, структура и виды административно-правовых норм. Их взаимосвязь и отличие от норм права других отраслей. Способы реализации и действие административно-правовых норм в различных сферах: во времени, пространстве и по кругу лиц.

Соотношение административно-правовых норм в законодательстве и правовых актах исполнительной власти. Повышение роли закона в регулировании организации и деятельности органов исполнительной власти.

Понятие и особенности административно-правовых отношений. Предпосылки возникновения, виды и структура административно-правовых отношений. Характеристика особенностей юридических фактов, являющихся основанием возникновения, изменения или прекращения действий административно-правовых отношений.

Общая характеристика административно-правового статуса субъектов административно-правовых отношений.

3.1. Механизм административно-правового регулирования

Наиболее общим образом механизм правового регулирования может быть определен как единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. В силу этого качества механизм правового регулирования дает четкое представление о том, как именно осуществляется правовое опосредование общественных отношений. Система административно-правового регулирования включает в себя следующие элементы: административно-правовые нормы; применение норм административного права; административно-правовые отношения¹.

Профессор А.П. Коренев под **механизмом административно-правового регулирования** обоснованно предлагает понимать систему административно-правовых средств, которые, воздействуя на обществен-

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма. 2004. С. 98—99.

ные отношения, организуют их в соответствии с задачами управления. Структурно этот механизм составляют следующие пять элементов.

1. Система государственных (и муниципальных) органов как управляющих звеньев, создаваемая с учетом административно-территориального устройства государства в соответствии с законодательством РФ.

2. Нормы административного права и его принципы. Под **нормой административного права** следует понимать правило поведения общего характера, установленное или санкционированное государством, имеющее общеобязательную силу, наделяющее субъектов юридическими правами и обязанностями, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления и в случае нарушения предусматривающее применение административной ответственности.

3. **Акты толкования норм административного права**, под которыми понимаются акты компетентных государственных органов, посредством которых осуществляется официальное разъяснение действительного содержания норм административного права.

Они способствуют реализации субъективных юридических прав и обязанностей, их фактическому воплощению. Различаются нормативное толкование и казуальное.

Нормативное толкование норм административного права — это официальное разъяснение, которое обязательно для всех лиц и органов, применяющих норму или группу норм административного права.

Казуальное толкование дается в связи с рассмотрением конкретного юридического дела. Оно подразделяется на административное — осуществляемое органами исполнительной власти; судебное — осуществляемое судебными органами.

4. **Акты применения норм административного права**, которые представляют официальный правовой документ, содержащий индивидуальное государственно-властное предписание компетентного органа, которое выносится в результате разрешения конкретного юридического дела.

Акт применения является средством индивидуализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности. Его признаками являются: в нем содержится воля государства; наличие властного характера; охраняется принудительной силой государства; по форме это индивидуальный правовой акт, так как осуществляет индивидуальное правовое регулирование общественных отношений; должен издаваться на основании и во исполнение закона в рамках имеющихся у должностного лица или органа государственной власти полномочий; издается в установленной форме (указ, постановление, решение, приказ, директива, указание и т.д.). Акты применения издаются представительными,

исполнительными и судебными органами государственной власти. Они могут быть регулятивными или охранительными.

5. **Административно-правовые отношения** являются последним элементом механизма административно-правового регулирования. Они являются результатом административно-правового воздействия на общественные отношения и позволяют индивидуализировать положения определенной конкретной нормы административного права.

Административно-правовое регулирование носит государственно-властный публичный характер. Поэтому реализация административно-правовых норм, действие механизма административно-правового регулирования гарантируется при необходимости мерами государственного принуждения. Абсолютное большинство участников административно-правовых отношений в добровольном порядке соблюдают установленные государством или от его имени правила поведения в обществе.

3.2. Понятие и виды административно-правовых норм

В юридической литературе имеются различные подходы к определению понятия административно-правовых норм.

Общим в различных трактовках является то, что **административно-правовая норма** учеными понимается как установленное государством или лицами, уполномоченными от его имени, правило поведения в целях регулирования общественных отношений в сфере государственного управления.

Выделяют следующие две особенности, присущие административно-правовым нормам: предмет их регулирования и специфика регулируемых общественных отношений складываются в сфере государственного управления; они содержат в себе юридически обязательные правила поведения, адресованные различным субъектам, действующим в сфере государственного управления, но главным образом это относится к органам управления (органам исполнительной власти и местного самоуправления).

Виды административно-правовых норм. Следует отметить, что действие норм административного права в силу их комплексного характера позволяет оказывать регулирующее воздействие на различные отраслевые правоотношения. Основным критерием классификации административно-правовых норм (как и других норм права) является их *юридическое содержание*. В соответствии с этим нормы могут быть подразделены:

а) на **обязывающие**, т.е. предписывающие обязательное совершение определенных действий, о которых идет речь в данной норме;

б) **запрещающие**, т.е. предусматривающие запрет на совершение определенных действий, указанных в данной норме;

в) **уполномочивающие**, т.е. предусматривающие возможность действовать по своему усмотрению в пределах требований данной нормы, т.е. предоставляют возможность участникам управленческой деятельности совершить определенные действия или воздержаться от них.

В зависимости от субъектов, которым адресованы административно-правовые нормы, последние подразделяются:

а) на нормы, регулирующие правовое положение органов исполнительной власти (местного самоуправления), формы и методы их деятельности, организацию работы;

б) нормы, закрепляющие административно-правовой статус государственных служащих;

в) нормы, закрепляющие административно-правовое положение предприятий и некоммерческих организаций;

г) нормы, закрепляющие административную правосубъектность граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

По своей служебной роли нормы административного права подразделяются на материальные и процессуальные. Нормы материального административного права определяют содержание прав и обязанностей сторон общественных отношений. Нормы процессуального права определяют порядок реализации этих обязанностей и прав (например, процедуру рассмотрения жалобы, заявления).

По действию во времени административно-правовые нормы делятся на **срочные**, т.е. с заранее определенным сроком действия, и **бессрочные**, не имеющие заранее установленного срока действия. Бессрочных абсолютное большинство, и они действуют до их отмены. Некоторые авторы выделяют **временные** административно-правовые нормы.

По кругу лиц, на которых распространяется их действие, административно-правовые нормы делятся на **общие**, которые относятся ко всем лицам на данной территории; **специальные**, которые действуют лишь в отношении конкретных субъектов (военнослужащих, сотрудников милиции, работников торговли, лиц, ответственных за соблюдение правил пожарной безопасности, и других).

По пределу действия в пространстве (классификация проф. А.П. Коренева) административно-правовые нормы делятся:

а) на общероссийские (федеральные);

б) действующие в пределах субъектов РФ;

в) распространяющие свое действие на определенную часть территориальной единицы (например при объявлении режима чрезвычайной ситуации или особого правового режима чрезвычайного положения);

г) межтерриториальные (или специальные), действующие в пределах нескольких административно-территориальных единиц (районов, округов, краев, областей и др.);

д) локальные.

К этой классификации дополнительно следует добавить: *действующие в пределах федеральных округов (всего их семь)*.

По объему регулирования (классификация проф. Ю.М. Козлова) административно-правовые нормы могут быть *общими, межотраслевыми, отраслевыми и местными*. В соответствии с таким критерием административно-правовые нормы могут иметь внутрисистемный (их юридическая сила распространяется на нижестоящие звенья исполнительной власти) либо общеобязательный характер.

С точки зрения внутренней структуры административно-правовая норма (как и нормы права других отраслей) может состоять из гипотезы, диспозиции и санкции. **Гипотеза представляет собой** часть нормы, содержащей указание на фактические условия, при наличии которых необходимо руководствоваться данной нормой, исполнять или применять ее. Фактически указанные в ней условия являются основанием возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений.

Гипотеза административно-правовой нормы может быть: *абсолютно определенной*, т.е. точно указывающей факты, наличие которых дает основание руководствоваться данной нормой; *относительно определенной*, т.е. дающей лишь общую характеристику фактов, позволяющих руководствоваться данной нормой.

Диспозиция — часть административно-правовой нормы, определяющая само правило должного поведения, предписываемое нормой права (в запрещающей норме — то, что запрещено).

Санкция — это часть административно-правовой нормы, предусматривающей меру государственного воздействия принудительного характера к лицам, нарушающим установленные в диспозиции правила должного поведения. Наибольшее распространение получили следующие санкции административных норм.

1. *Меры дисциплинарной ответственности*, к которым относятся замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности и др.

2. *Меры финансового воздействия* (различные финансовые, в том числе кредитные, и налоговые санкции — прекращение кредитования (полностью или частично).

3. *Меры административного наказания*. Согласно ст. 3.2 КоАП РФ, к ним относятся: предупреждение (ст. 3.4); административный штраф

(ст. 3.5); возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.6); конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7); лишение специального права (ст. 3.8); административный арест (ст. 3.9); административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10); дисквалификация (ст. 3.11); административное приостановление деятельности (ст. 3.12).

Санкциям норм административного права присущ и такой элемент, как поощрение за добросовестное выполнение функциональных или общественных обязанностей. Нередко структурные элементы административно-правовой нормы находятся в различных статьях или частях акта управления. Например, гипотеза и диспозиция содержатся в одном правовом акте, в то время как санкция предусматривается в другом. Такие нормы в теории права получили название *отсылочные*, или *бланкетные*.

Реализация норм административного права представляет собой процесс практического претворения в жизнь содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования общественных отношений в сфере государственного управления. Она осуществляется в следующих формах.

Соблюдение характеризуется добровольным подчинением требованиям административно-правовых норм. Сущность данной формы состоит в воздержании субъекта от совершения действий, запрещенных нормами.

Исполнение заключается в активных правомерных действиях по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах.

Использование состоит в добровольном совершении правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере государственного управления.

Применение состоит в разрешении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел и вопросов. Основными требованиями правильного применения норм административного права являются: *законность*; *обоснованность*; *целесообразность*; *научная организация правоприменительной деятельности*.

3.3. Понятие и виды административно-правовых отношений

Под административным правоотношением понимается вид общественного отношения управленческого характера, урегулированный административно-правовой нормой.

Административные правоотношения следует рассматривать как социально-управленческие отношения, складывающиеся на основе норм административного права по поводу реализации исполнительной власти, одним из участников которых, как правило, является субъект, наделенный государственно-властными полномочиями.

Профессор Ю.Н. Старилов очень точно отметил, что теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений традиционно вызывает определенные трудности для исследователей. Достаточно отметить то, что этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами административного права¹.

В структуру административных правоотношений входят субъекты, объекты и его нормативное содержание. Стороны в них выступают как носители взаимных прав и обязанностей в границах действия конкретной административно-правовой нормы.

Субъект — это индивид или организация (индивидуальный или коллективный субъект), которые в соответствии с нормами административного права являются носителями субъективных прав и обязанностей в сфере государственного управления. В качестве обязательного субъекта административного правоотношения выступает орган государственного управления.

Объект — это то, на что воздействует административно-правовое отношение. Объектом является воля, сознание и опосредованное ими поведение субъектов в сфере реализации исполнительной власти.

Содержание административно-правовых отношений — это права и обязанности сторон правоотношений.

Для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений требуется наступление условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Такими условиями являются **юридические факты**, т.е. обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями соответствующей нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве подобных обстоятельств выступают, как правило, действия или события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. Они могут быть правомерными и неправомерными.

События — это явления, не зависящие от воли людей (например, смена времени года, стихийное бедствие, техногенная авария, смерть и т.д.).

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма. 2004.

Признаками административно-правовых отношений являются:

- несимметричные обязанности и права сторон, так как они связаны с деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц (отношения власти-подчинения);
- одной из сторон, как правило, выступает субъект административной власти (орган, должностное лицо, негосударственная организация, наделенные государственно-властными полномочиями);
- данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон; в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель несет ответственность перед государством;
- разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке.

В наследство от советского периода современному административному законодательству России досталась недостаточно эффективная система судебных гарантий, предусматривающих защиту прав и законных интересов граждан в сфере деятельности органов государственной власти. По-прежнему не в полной мере решен вопрос о предоставлении гражданину равных реальных условий при возникновении у него административного спора с государством.

Классификация административно-правовых отношений и оснований их возникновения и прекращения является не только самоцелью и возможностью определения сугубо теоретических подходов и взглядов, но и необходимым предварительным условием правовой регламентации способов их реализации и более эффективного практического их применения органами государственного управления или местного самоуправления.

Существующее разнообразие видов административных правоотношений является основанием для многообразия подходов к их характеристике. В зависимости от характера связей между сторонами можно выделить вертикальные и горизонтальные отношения.

Вертикальные административно-правовые отношения складываются между сторонами, одна из которых организационно подчинена другой. Это отношения субординационного характера. Они имеют место во взаимосвязях между вышестоящими и нижестоящими звеньями аппарата управления, между этими звеньями и подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями.

Горизонтальные административно-правовые отношения складываются между неподчиненными сторонами; одна из сторон не подчинена организационно другой. Это отношения между органами государственного управления и гражданами, общественными объединениями, между органами управления и не подчиненными им предприятиями,

учреждениями, организациями, наконец, между неподчиненными друг другу органами.

Такое деление административных правоотношений является традиционным, хотя и весьма спорным. Независимо от соподчиненности сторон административно-правового отношения на долю одной из них в силу властности, присущей управлению, приходится больший или весь объем полномочий. Поскольку государственно-властные полномочия в преобладающем числе случаев концентрируются в руках одной стороны, выступающей непосредственно от имени государства, постольку все такие правоотношения являются вертикальными, т.е. властеотношениями.

В горизонтальных управленческих отношениях одностороннее управляющее воздействие не выражено, их участники равны (отношения по согласованию проекта приказа, постановления правительства; административно-правовой договор на охрану объекта и т.д.).

Некоторые авторы отдельно выделяют **диагональные отношения**. Они образуются при организации управления по функциональному принципу (Банк России и его клиенты; характер управленческих отношений в рамках имеющихся полномочий между Госстандартом России, Госкомстат России и иными органами государственной власти).

В юридической литературе особо выделяются и *внутриаппаратные (внутриорганизационные) правоотношения*, т.е. отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публичного управления, иными словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении.

Указанные отношения в большей мере характеризуют организационные начала управления. Вместе с тем имеются и функциональные внутриорганизационные правоотношения, т.е. отношения, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан, полномочия должностных лиц и компетенция органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

В 80-е годы XX столетия активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений. Ученые выделяли и анализировали *субординационные отношения, а также координационные отношения и реординационные отношения*.

К *субординационным отношениям* относятся такие, которые базируются на правомочности одного из субъектов использовать распоря-

дательные, контрольные полномочия по отношению к другим участниками отношений (например, отношения в системе государственной службы, складывающиеся между должностными лицами).

Координационные правоотношения также характеризуются наличием властных полномочий, но они используются не только для реализации своей власти, но и для обеспечения эффективной совместной деятельности нескольких субъектов, желающих достигнуть одну цель и решать схожие задачи (отношения между органами федеральной исполнительной власти — министерствами, государственными комитетами и пр., а также в рамках деятельности самих этих органов).

Для субординационных и координационных отношений характерна возможность издания административных актов, которые должны исполняться другими субъектами.

К реординационным отношениям относятся такие, которые образуются с целью обеспечения обратного воздействия управляемого субъекта на управляющий субъект, т.е. воздействие снизу на верхние инстанции (например, обращение граждан в органы публичного управления).

По целевому назначению административно-правовые отношения подразделяются на две группы.

1. Административно-правовые отношения, возникающие в связи с реализацией положительных задач государственного управления (например, по руководству нижестоящими звеньями, предприятиями, учреждениями и организациями, по регулированию деятельности общественных объединений, по удовлетворению нужд и запросов граждан).

2. Административно-правовые отношения юрисдикционного характера, т.е. связанные с деликтами в сфере государственного управления.

По конкретному содержанию административно-правовые отношения делятся на **материальные** (составы административных правонарушений, предусмотренные КоАП РФ) и **процессуальные** (например, возникающие в процессе производства по делам об административных правонарушениях).

Процессуальные отношения являются формами реализации материальных отношений, причем не только административно-правовых, но и отношений, регулируемых другими отраслями права, например земельным, финансовым, экологическим, налоговым, бюджетным и другими.

По способу защиты различают административно-правовые отношения, защищаемые в административном, а также в судебном порядке.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Каковы особенности норм административного права? Чем эти нормы отличаются от норм гражданского, уголовного права?
2. Каковы критерии группировки норм административного права?
3. Каковы критерии группировки источников административного права?
4. В каких официальных изданиях публикуются источники административного права, и каковы сроки их опубликования?
5. Можно ли отнести к источникам административного права акты органов местного самоуправления? Если да, то дайте их видовую характеристику по всем возможным признакам.
6. В чем ведении находится административное законодательство: Федерации или субъектов Федерации? Докажите и приведите примеры.
7. Кто является субъектом административно-правовых отношений?
8. Как определить понятие «объект административно-правовых отношений»? Приведите примеры административных правоотношений и определите их объекты.
9. Может ли возникнуть административно-правовое отношение на основе запретительной нормы административного права?
10. Почему в административном праве индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти и их должностных лиц (административные акты) занимают основное место среди юридических фактов.

Тема 4

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие, виды и правовой статус субъектов административного права. Приоритет прав и свобод граждан как высшей социальной ценности по Конституции РФ.

Понятие и основные черты административной правоспособности, дееспособности, правосубъектности и деликтоспособности. Институт опеки и попечительства.

4.1. Общая характеристика субъектов административного права

Вопрос о субъектах административного права является одним из важнейших, так как речь идет об участниках административно-правовых отношений, принимающих непосредственное участие в решении задачи и осуществлении многочисленных функций исполнительной власти. По сложившейся многолетней традиции в учебниках административного права и других научных публикациях субъектами административного права принято считать *физическое или юридическое лицо (организация)*, которые в соответствии с установленными административным законодательством РФ нормами участвуют в осуществлении публичного управления и в реализации функций исполнительной власти.

Они предназначены и уполномочены решать многообразные задачи, используя разнообразные методы координации, распоряжения, контрольно-надзорные. Их деятельность распространяется на все области государственного управления и местного самоуправления. Субъекты административного права могут рассматривать дела и о правонарушениях, совершаемых физическими и юридическими лицами в предпринимательской, налоговой, финансовой, таможенной, бюджетной сферах, в строительстве, в сфере общественного порядка и т.д.

Существует и другая классификация субъектов административного права — *индивидуальные и коллективные*. К индивидуальным субъектам относят: граждан России, иностранцев и лиц без гражданства; государственных служащих или должностных лиц. Коллективными субъекта-

ми административного права считаются группы людей, объединенные в различные организационно-правовые формы, которые позволяют им действовать во внешних правоотношениях самостоятельно от своего имени. При этом законодательство возлагает на них определенные обязанности (например, нести юридическую ответственность за свои неправомерные действия).

Субъект административного права выступает в качестве одной из сторон публичной управленческой деятельности и является участником управленческих отношений. В рамках этих отношений он наделяется официальными правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. Реализация прав, установленных за субъектом административного права, и выполнение им определенных обязанностей происходят в рамках конкретного правоотношения.

Субъект административного права — это конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по своему собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой. Например, гражданин может обжаловать принятое органом исполнительной власти постановление в суд, если считает, что оно нарушает принадлежащие ему права и свободы. Вместе с тем он может и не обжаловать данного постановления. Должностное лицо, занимающее в органе исполнительной власти государственную должность государственной службы, в соответствии с законодательством обязано защищать права и свободы граждан, а в необходимых случаях принимать соответствующие меры по их обеспечению.

В силу различных обстоятельств некоторые категории граждан (недееспособные или не полностью дееспособные) не могут в полной степени обладать возможностью самостоятельно реализовывать свой административно-правовой статус.

На высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) возлагается обязанность определять структуру исполнительных органов государственной власти на подведомственной ему территории в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству. Основными задачами органов опеки и попечительства являются (ст. 7 Закона):

- защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством;
- надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

■ контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Действующее российское законодательство и, в частности, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»¹ (вступил в силу с 1 сентября 2008 г.) регулируют отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над этой категорией граждан. На государство в процессе регулирования деятельности по опеке и попечительству возлагаются следующие организационные и правоприменительные задачи (ст. 4 Закона):

- обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- защита прав и законных интересов подопечных;
- обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности.

Под **опекой** понимается «форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста 14 лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия» (п. 1 ст. 2 Закона).

Под **попечительством** понимается «форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совер-

¹ См.: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об опеке и попечительстве».

шение ими действий в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации»¹ (п. 2 ст. 2 Закона).

Законодательством предусматривается возможность установления органом опеки и попечительства (посредством принятия акта) временного назначения опекуна или попечителя (акт о предварительной опеке или попечительстве) в следующих случаях: если в интересах недееспособного или не полностью дееспособного гражданина ему необходимо немедленно назначить опекуна или попечителя; при отобрании ребенка у родителей или лиц, их замещающих по основаниям ст. 77 Семейного кодекса РФ² и нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации были утверждены³:

- форма журнала учета граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью недееспособных лиц;

- форма заявления гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособного гражданина;

- форма акта обследования условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданина.

Профессор Ю.Н. Стариков отметил, что субъекты административного права могут реализовывать свой правовой статус в рамках следующих четырех крупнейших блоков возникающих правоотношений⁴.

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 30 Гражданского кодекса РФ граждане, ограниченные «судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством», вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки. «Совершать другие сделки, он может лишь с согласия попечителя». Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013).

² В соответствии со ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации основанием для немедленного отобрания ребенка является непосредственная угроза его жизни или здоровью «у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится». Об этом незамедлительно уведомляется прокурор. Ребенку обеспечивается «временное устройство». В течение «семи дней после вынесения органом местного самоуправления акта об отобрании ребенка» органы опеки и попечительства обязаны «обратиться в суд с иском о лишении их родительских прав».

³ См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) от 8 августа 2011 г. № 891н «О реализации пункта 17 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 года № 927».

⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма. 2004. С. 122—123.

1. В организационно-управленческом праве — посредством формирования правоотношений по общей организации вопросов управления в различных отраслях и сферах управленческой деятельности.

2. В управленческом процессе, т.е. в рамках использования управленческих процедур, подготовки и принятия правовых актов управления и применения иных административно-правовых форм и методов.

3. В административном процессе, т.е. в системе отношений по поводу обеспечения судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

4. В административно-деликтном праве, т.е. в системе отношений, возникающих в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим правовые нормы.

Самыми многочисленными народами, проживающими на территории Российской Федерации, являются (тыс. человек)¹: русские — в 2002 г. было 115 889, а в 2010 г. — 111 000 человек; татары — в 2002 г. было 5556, а в 2010 г. — 5310 человек; украинцы — в 2002 г. было 2943, а в 2010 г. — 1927 человек; чуваша — в 2002 г. было 1637, а в 2010 г. — 1435 человек; башкиры — в 2002 г. было 1673, а в 2010 г. — 1584 человека; чеченцы — в 2002 г. было 1360, а в 2010 г. — 1431 человек; армяне — в 2002 г. было 1130, а в 2010 г. — 1182 человека.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Виды субъектов административного права.
2. Общие требования, предъявляемые к субъектам административного права.
3. Особенности правового статуса субъектов административного права.
4. Основные черты административной правоспособности субъектов административного права.
5. Основные черты административной дееспособности субъектов административного права.
6. Полномочия органов опеки и попечительства.
7. Основные черты административной правосубъектности субъектов административного права.
8. Основные черты административной деликтоспособности субъектов административного права.

¹ Источник: Росстат // Парламентская газета. 2012. 21—27 декабря.

Тема 5

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАН

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Административные правоспособность, дееспособность, правосубъектность и деликтоспособность граждан.

Права и свободы граждан России по административному законодательству. Административно-правовые обязанности граждан. Административно-правовые гарантии соблюдения и охраны прав граждан в сфере государственного управления. Иммунитеты и привилегии.

Административно-правовой статус: иностранных граждан; лиц с двойным гражданством; лиц без гражданства; вынужденных переселенцев и беженцев.

5.1. Понятие и сущность

административно-правового статуса гражданина

В юридической науке правовой статус гражданина рассматривается как одна из важнейших категорий, неразрывно связанная с социальной структурой общества, уровнем демократии, состоянием законности. Юридический статус человека и гражданина в обществе, государстве представляет собой сложный и многосторонний конституционно-правовой механизм.

Профессор С.С. Алексеев в рамках теории государства и права очень точно отметил, что контакты, которые возникают между государством и индивидом, взаимоотношения людей друг с другом фиксируются государством в юридической форме прав, свобод и обязанностей, образующих в своем единстве правовой статус индивида¹.

В то же время административно-правовой статус человека и гражданина представляет собой совокупность прав и обязанностей личности, складывающихся в процессе его взаимодействия по разнообразным вопросам не только с государственным аппаратом, но и с негосударственными структурами (например, трудовые отношения с предпринимательскими структурами).

¹ Теория государства и права / С.С. Алексеев, С.И. Архипов [и др.]. М. : Норма, 2005.

Взаимосвязь государства и личности требует четкого регулирования и упорядоченности. Только в этом случае можно говорить о возможности реальной ответственности государства и гражданина друг перед другом. В современной России правовой статус человека закреплён не только на конституционном уровне, но и в многочисленных законодательных актах: Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О гражданстве Российской Федерации», Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других нормативных правовых актах. Правовой статус личности и гражданина при определенных сходствах имеет и принципиальные отличия. Эта проблема достаточно активно обсуждается учеными-административистами.

В теории права по вопросу сущности правового статуса нет единого мнения. Существуют различные подходы к определению правового статуса личности. В его структуру включаются разнообразные элементы. Анализ высказываемых точек зрения свидетельствует о том, что практически все авторы непрямым элементом статуса личности считают права и обязанности.

О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский, по нашему мнению, обоснованно считают, что понятие правосубъектности охватывает правоспособность и дееспособность. Вполне логично, что несовершеннолетние и душевнобольные, признанные в судебном порядке недееспособными, не могут обладать правосубъектностью по причине отсутствия у них дееспособности. В теории права такое состояние получило название «восполнение дееспособности» одного лица за счет другого (недееспособного лица за счет дееспособного)¹.

Для восполнения в отношении этой категории лиц недостающей правоспособности и дееспособности государство формирует соответствующий административно-правовой механизм, предусматривающий основания возникновения, изменения или прекращения правоотношений соответствующего вида. Субъекты этих правоотношений наделяются определенными правами и обязанностями, реализация которых осуществляется под контролем специально уполномоченных органов государственной власти и прежде всего органов исполнительной власти.

Административно-правовой статус граждан составляет важнейшую и органическую часть общего правового статуса. В административно-правовом статусе в обобщенном виде конкретизируются разнообразные

¹ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госиздат, 1961.

права, обязанности, гарантии с учетом отраслевой право- и дееспособности. Он рассматривается в сочетании с реализацией в сфере исполнительной власти прав и свобод, а также с выполнением возложенных на граждан обязанностей.

Рассматривая административно-правовой статус гражданина как совокупность прав, обязанностей, гарантий в сфере государственного управления, надо иметь в виду, что этот статус в конечном итоге практически определяется нормами права. Поэтому правовое положение личности в определенной степени зависит и от того, насколько совершенно законодательство о правах и обязанностях в сфере государственного управления.

Административно-правовой статус гражданина — это комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права, а также гарантий реализации прав и обязанностей (охрана законом и механизм защиты органами государства и местного самоуправления). Структурно он состоит из административной правосубъектности и комплекса прав и обязанностей в сфере государственного управления.

Государство, признавая гражданина субъектом административного права, с помощью норм данной правовой отрасли определяет его правовой статус. Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся как в комплексных нормативных правовых актах, так и в специальных актах.

Административно-правовое положение граждан характеризуется объемом и характером их административной правосубъектности, которая включает административную правоспособность и административную дееспособность.

Под административной правоспособностью гражданина понимается его способность обладать правами и нести обязанности административно-правового характера. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью. Она не может быть отчуждаема и передаваема. Вместе с тем правоспособность может быть временно ограничена. Например, лишение на определенное время права управления транспортным средством.

Основными чертами административной правоспособности являются: она регулируется нормами административного права; ее содержание состоит в регулировании отношений индивидуальных субъектов с субъектами исполнительной власти; возникает с момента рождения (законодательство признает наличие правоспособности у ребенка, родившегося после смерти одного или обоих родителей); для разных лиц она не одинакова по объему. В реальных условиях объем админи-

стративной правоспособности у граждан может быть различным, в том числе и по экономическим факторам.

Государство начиная с 15 января 2012 г., взяло на себя обязательство по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи в виде¹:

- правового консультирования в устной и письменной форме;
- составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые законодательно установлены, а также в иных не запрещенных законодательством видах.

Административная дееспособность — это способность лица своими действиями осуществлять, приобретать права и нести обязанности административно-правового характера. Момент ее возникновения законом четко не определен. В полном объеме она возникает по достижении гражданином 18 лет. Частично административная дееспособность возможна с более раннего возраста. Например, дети дошкольного возраста могут самостоятельно обращаться к врачу. С 16-летнего возраста наступает административная деликтоспособность и гражданин может быть привлечен к административной ответственности за свои действия (бездействие). Мотивированным порядком дети с девиантными отклонениями в поведении могут быть направлены в спецшколы открытого (с девяти лет) и закрытого (с 11 лет) типов.

Административная правосубъектность делится на общую и специальную. Соответственно следует различать общий и специальный административно-правовые статусы. Каждое лицо обладает прежде всего общим статусом, который во многом равен для всех, и в то же время может быть носителем одного или нескольких специальных статусов (студента, жителя закрытого города, сотрудника полиции и т.д.). В ряде случаев специальная правосубъектность дополняет общую. В то же время между ними может быть и более сложное взаимодействие, при котором специальный статус влияет на общий, ограничивая и видоизменяя его. Например, статус военнослужащего влияет на такие общие права, как право на свободу передвижения, выбор места жительства и т.п. Еще более серьезно изменяется общий статус у граждан, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы.

В последние годы объем административной правосубъектности у граждан в Российской Федерации имеет стойкую тенденцию к уве-

¹ См.: ст. 6 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 23 ноября.

личению в виде расширения прав граждан на подачу обращений, на судебную защиту, на объединение, на выбор места пребывания и жительства и т.п.

Законодательство РФ определяет обстоятельства, при наличии которых административно-правовой статус гражданина может быть временно ограничен:

- чрезвычайные ситуации (техногенные аварии, природные катастрофы, массовые беспорядки, стихийные бедствия и др.);
- если это несовместимо с их общественно полезной деятельностью (запрещение совместной службы родственников, совмещение государственной службы с предпринимательской деятельностью и т.п.);
- если без этого невозможно обеспечить государственную безопасность (режим секретности, пограничный режим и др.);
- совершение правонарушений (лишение правонарушителей водительских прав, ограничения на приобретение ими оружия и т.п.);
- принадлежность лица к иностранному государству (иностранное гражданство или подданство);
- болезнь, имеющая временный или постоянный (хронический) характер;
- наличие двойного гражданства (запрет на занятие должностей, предусматривающих возможность доступа к сведениям, составляющим государственную тайну; лишение активного избирательного права).

По поводу лишения активного избирательного права лиц, имеющих двойное гражданство, Конституционный Суд РФ в своем определении дал следующее официальное толкование¹. Право быть избранным в органы государственной власти закрепляется только за гражданами Российской Федерации (ст. 32, ч. 2 Конституции РФ) «как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством».

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе с Всеобщей декларацией прав человека (ст. 21), а также Международным пактом о гражданских и политических правах. Статья 25 этого документа оставляет за государствами право на возможность обоснованного ограничения «каждого гражданина быть избранным на периодических выборах, производи-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 4 декабря 2007 г. № 797-0-0 // Российская газета. 2007. 26 декабря.

мых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

Любое государство оставляет за собой право в интересах обеспечения безопасности (общественной, государственной или национальной) и охраны общественного порядка на применение ограничительных мер в отношении различных категорий граждан. Например, Министерством юстиции РФ¹ определен порядок предоставления и рассмотрения материалов о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, являющегося членом (участником) общественного или религиозного объединения.

По поводу ограничения дееспособности гражданина по болезни российское законодательство предусматривает следующие административно-правовые меры. Гражданин может быть признан недееспособным на основании федерального закона в рамках соблюдения надлежащей судебной процедуры. При этом лицо, страдающее психическим расстройством, может быть лишено свободы в целях принудительного лечения только по решению суда. Правовая позиция Конституционного Суда РФ, основывается на нормах международного права и выражается в следующем².

Рассмотрение дела в отсутствие самого гражданина помимо его воли допустимо только «при наличии особых обстоятельств, например в случаях, когда существуют достаточные основания предполагать, что лицо представляет реальную опасность для окружающих, либо состояние здоровья не позволяет ему предстать перед судом. Однако и в этих случаях, поскольку речь идет о существенном изменении правового положения гражданина, предпочтительно личное ознакомление суда с его состоянием, для того чтобы выяснить реальную способность гражданина присутствовать в судебном заседании и предупредить случаи необоснованного лишения его статуса дееспособного лица».

¹ См.: Приказ Министерства юстиции РФ (Минюст России) от 15 марта 2013 г. № 33 «О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 24 июля 2003 года № 179 „О порядке предоставления и рассмотрения материалов при подготовке распоряжений Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, являющегося членом (участником) общественного или религиозного объединения“» // Российская газета. 2013. 24 апреля.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2009 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной // Российская газета. 2009. 18 марта.

С распадом СССР возникло уникальное в своем роде противоречие между новой гражданской принадлежностью и национально-государственной самоидентификацией. Единственным критерием для определения нового гражданства было наличие у граждан постоянной прописки по месту жительства на территории СССР на момент его распада. Не менее 25 млн этнических русских и 4 млн представителей других российских народов оказались за пределами государственной границы Российской Федерации.

В исключительных случаях (т.е. при непосредственной угрозе жизни) помощь в возвращении в Российскую Федерацию на безвозмездной основе предоставляется гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации¹.

Многочисленные обращения к Уполномоченному по правам человека в РФ по поводу сложностей, возникающих при получении российского гражданства гражданами бывшего СССР вынудили его подготовить специальный доклад².

Государство посредством формирования соответствующего административно-правового механизма осуществляет контрольно-надзорные функции в отношении регулирования качественно-количественных параметров внешней трудовой миграции.

В России создана Федеральная миграционная служба. Знание стоящих перед ними задач, а также применяемые ими формы и методы работы позволяют лучше уяснить осуществляемую миграционную работу в целом по России и по отдельным регионам страны.

В соответствии с п. 1 ст. 18 и ст. 18.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Правительство РФ утвердило «Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования ежегодных квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации»³.

¹ См.: п. 1 Постановления Правительства РФ от 31 мая 2010 г. № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию» // Российская газета. 2010. 9 июня.

² См.: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ» // Российская газета. 2008. 26 января.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 № 800.

Определение потребности в привлечении иностранных работников и формирование квот осуществляются в целях поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов с учетом содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации. В зависимости от складывающейся ситуации количество выделенных на текущий год трудовых квот в установленном законом порядке может быть скорректировано.

Определение исполнительными органами государственной власти субъектов РФ потребности в привлечении иностранных работников и формирование квот осуществляются с участием заинтересованных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на основании предложений работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе иностранных граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, привлекающих в целях осуществления трудовой деятельности иностранных граждан.

Потребность в привлечении иностранных работников определяется с учетом видов экономической деятельности, профессий, специальностей и квалификации, а также страны происхождения (государства гражданской принадлежности) иностранных работников.

Определенная исполнительными органами государственной власти субъектов РФ потребность в привлечении иностранных работников используется федеральными органами исполнительной власти для определения в целом по Российской Федерации для следующих целей:

- потребности в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам;
- квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;
- квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

Методическое обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по определению потребности в привлечении иностранных работников и подготовке предложений по объемам квот осуществляется Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

В целях организации и координации работы по определению потребности в привлечении иностранных работников и подготовке предложений по объемам квот в субъектах РФ решением руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ определяются уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Уполномоченные органы субъектов РФ с участием органов местного самоуправления и трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений субъектов РФ информируют работодателей о порядке подготовки предложений о потребности в привлечении иностранных работников.

Специалистами обоснованно высказывается мнение о том, что международные миграции по ряду причин могут стать одним из крупнейших явлений XXI в.¹ Необходимо отметить, что подобные процессы имеют постоянный исторический характер как в рамках отдельных государств, так и в международном масштабе. Русская пословица следующим образом весьма точно характеризует побудительные мотивы этого явления: *рыба ищет где глубже, а человек — где лучше*.

Масштабные перемещения людей наблюдались и в древности. В IV—V веках проходило массовое «заполнение» территории некогда Великой Римской империи варварами. В XIX — начале XX вв. также наблюдалось массовое перемещение населения Европы в Америку и в Россию.

Принципиально новыми факторами, определяющими динамику международной трудовой миграции являются: складывающаяся неблагоприятная демографическая ситуация в большинстве развитых стран; продолжающийся увеличиваться разрыв в уровнях жизни населения в экономически развитых и развивающихся странах.

Царская Россия осуществляла целенаправленную политику по привлечению переселенцев из Европы на свои необъятные просторы. Особенно активным этот процесс протекал в XVIII в. Государство для большей заинтересованности переселенцев создавало им преференциальные режимы землевладения, налогообложения и воинской повинности. Такая политика приносила государству не только экономические, но и политические дивиденды. Переселенцы приносили в устоявшуюся национальную культуру отношений нюансы европейской культуры.

Россия, согласно поэтической метафоре великого русского поэта, прорубала «окно в Европу», конечно же, не только тем, что, несмотря ни на что построила город на Неве. Она на протяжении длительного времени настойчиво применяла более системные, последовательные методы в осуществлении внутренней и внешней государственной политики.

В период между российскими реформами 1860-х гг. и вплоть до революции 1917 г. государство стало поистине страной массовой миграции, численность которой достигала 4,5 млн человек. Перед Пер-

¹ Иванов Сергей. Заселение России // Коммерсантъ. 2006. 30 мая.

вой мировой войной объем среднегодового миграционного процесса в России составлял 500 тыс. человек.

Современные государства на основе исторического опыта имеют соответствующую законодательную базу, регламентирующую упорядочение процесса миграции и решение возникающих при этом таких вопросов, как определение статуса (беженец, вынужденный переселенец, политический эмигрант), порядок получения разрешения на проживание, квотирование, решение социальных вопросов и т.д.

По оценкам специалистов, экономические потери российской экономики от эмиграции только одного специалиста составляют 200—250 тыс. дол. Поэтому миграционная и демографическая ситуация в стране диктуют необходимость принятия взвешенных мер для создания достойных условий жизни высококвалифицированных специалистов в стране; масштабного привлечения иностранной рабочей силы в экономику России.

Миграционные потоки в современной России имеют преимущественно характер трудовой и временной миграции. В определенной степени решая текущие проблемы экономики, этот процесс не оказывает принципиального влияния на решение стратегических социально-экономических и демографических задач России. С принятием Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (2006) введена уведомительная система миграционного учета.

Практика показала, что уведомительная система миграционного учета не позволяет эффективно управлять ситуацией не только на рынке труда, но и в сфере общественной безопасности. Например, миграционной службой в Москве в начале 2007 г. было выдано более 500 тыс. разрешений на работу, но официально трудоустроились только 150 тыс. В то же время 40% преступлений, раскрываемых правоохранительными органами, совершается приезжими.

В 2005 году, по данным ООН, общее число мигрантов в мире составляло 191 млн человек. Каждый третий мигрант живет в странах Европы, каждый четвертый — в Северной Америке. 12,1 млн мигрантов (6% от общего числа) проживали в России. Больше проживало только в США — 38,4 млн мигрантов, или 20% от общего количества. В Германии проживает 10,1 млн и в Украине — 6,8 млн.

В Европе сокращается количество мигрантов, претендующих на статус беженцев. Если в 2006 г. в страны Европейского союза (27 европейских государств) поступило 192 тыс. заявок (прежде всего в Англию, Францию, Германию и Италию) с просьбой о признании их беженцами, то в 2007 г. — только 132 тыс.

В мире самой многочисленной является китайская диаспора, насчитывающая около 75 млн человек и не теряющая связи (духовной, культурной, экономической) с исторической родиной. Только в США проживают 13 млн китайцев (в 60-х гг. XX столетия их было около 400 тыс. человек), а в Канаде — 1 млн китайцев на 30 млн населения). По разным оценкам, в России проживают около 700 тыс. китайцев. Говоря о «качестве» мигрантов, заметим, что среди американцев китайского происхождения нобелевских лауреатов в различных сферах научной деятельности находится больше, чем имеет Япония.

В соответствии с Федеральным законом от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» был утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных граждан¹. Он определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) при осуществлении полномочий по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации этой категории граждан.

В формировании и особенно реализации административно-правового статуса гражданина значительная роль принадлежит органам исполнительной власти различных управленческих уровней. Это определяется следующими обстоятельствами.

1. Изданные ими правовые акты конкретизируют конституционные права и обязанности граждан.
2. Органы исполнительной власти издают правовые акты, влияющие на содержание административно-правового статуса граждан.
3. Они уполномочены предоставлять гражданам определенные права (право на управление транспортным средством).
4. Они устанавливают процедуры реализации прав и обязанностей.
5. Оказывают гражданам содействие в реализации их конкретных прав.
6. Они осуществляют охрану прав и свобод граждан.

Административно-правовой статус гражданина является составной частью общего правового статуса гражданина. Составными частями ад-

¹ См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) от 25 августа 2011 г. № 976н «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных граждан» // Российская газета. 2011. 7 октября.

министративно-правового статуса гражданина являются административная правосубъектность и реальные права и обязанности, а также гарантии их реализации, приобретенные в соответствии с нормами административного права.

В практике деятельности субъектов РФ закреплено право на присвоение звания «Почетный гражданин». Например, впервые звание «Почетный гражданин Москвы» было введено в 1866 г. Первым обладателем этого звания стал городской голова князь Александр Алексеевич Щербатов «за ту пользу, которая принесла его неусыпная деятельность московской столице». При нем впервые был решен вопрос о создании единого городского хозяйства, упорядочен городской бюджет, построена городская больница, введено газовое освещение, дороги стали мостить булыжниками¹. Лишь в 1995 г. традиция присвоения этого звания была возрождена.

За более чем 140-летнюю историю такого почетного звания удостоивались только 12 человек. Этот титул ранее ценился выше многих государственных наград. Ведь он присваивался и присваивается тем жителям Москвы, которые внесли важный вклад в развитие города или совершили полезное и масштабное действие для улучшения жизни москвичей. По существующей традиции количество живущих избранных этого звания не должно превышать 12 человек. По состоянию на декабрь 2009 г. только семь жителей многочисленного города (около 11 млн населения) являлись почетными гражданами Москвы².

5.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Административные права граждан — это закрепленные нормативными правовыми актами права на совершение определенных действий, выражающихся в характере личного поведения в рамках дозволенных границ, требование от других граждан, государственных органов и их должностных лиц, чтобы они не препятствовали осуществлению этих

¹ *Ермакова Мария*. Честная дюжина // Российская газета. 2008. 24 января.

² В их число входили: Валерий Шумаков, академик РАН, директор НИИ трансплантологии искусственных органов (умер в марте 2008 г.); Виталий Попков, дважды Герой Советского Союза, генерал-полковник; Алексей II, Патриарх Московский и всея Руси (умер в 2008 г.); Александра Пахмутова, композитор; Леонид Милыграм, народный учитель СССР; Владимир Копелев, гендиректор ОАО «ДСК-1»; Виктор Садовничий, ректор МГУ им. М.В. Ломоносова (это почетное звание ему было присвоено в феврале 2008 г.) (*Ермакова Мария*. Там же).

прав, а содействовали созданию оптимальных возможностей для их реализации.

В юридической литературе существуют различные классификации прав граждан. Так, их делят на статутные и адекватные тем сферам, в которых они могут реализоваться.

Статутные указывают на положение гражданина в социальной структуре страны, например право на имя, запрет на высылку гражданина РФ за ее пределы и т.п.

Адекватными сферам реализации являются, например, личные, социально-экономические, политические и другие права.

Профессор А.П. Коренев подразделяет права и свободы граждан в сфере государственного управления на абсолютные и относительные. В качестве обоснования своего подхода он указывал на степень возможности их реализации. Права и свободы он подразделял также на социально-экономические, политические и личные.

Профессор Д.Х. Бахрах выделяет права абсолютные (безусловные) и относительные. К абсолютным он относит права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, защищать их. Относительными следует считать такие права, для реализации которых нужен акт государственного органа. По кругу лиц, которым права предоставляются, и основаниям их возникновения можно различать общие и специальные права. С учетом территориального фактора права могут быть федеральными, региональными, локальными. По содержанию различаются такие группы прав граждан, как право на социально-политическую активность, на участие в государственных делах.

В более детальном варианте свое конкретное выражение получают следующие группы прав и свобод граждан.

1. Права и свободы, относящиеся к общему правовому статусу личности и непосредственно реализуемые в сфере государственного управления.

2. Права и свободы, вытекающие из характера государственно-управленческой деятельности.

3. Права, вытекающие из совершаемых гражданами действий и гарантируемые законами и подзаконными правовыми актами. Например, Министерство образования и науки РФ определило порядок приема граждан в государственные образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования.

В соответствии с Федеральным законом № 82-ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», принятого для реализации гражданами конституционного права (ст. 31 Конституции РФ) на объедине-

ние, создание, а также в связи с деятельностью, реорганизацией или ликвидацией общественных объединений. Иностранные граждане и лица без гражданства наделены равными правами с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых этим законом. Федеральные законы и международные договоры Российской Федерации могут предусматривать определенные исключения.

Действие Закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

Под *общественным объединением* понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественные объединения могут создаваться в следующих организационно-правовых формах (ст. 7): *общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности*. Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения).

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица — общественные объединения.

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений (ст. 3).

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Одним из специфических видов общественных объединений, имеющим в истории России многовековые устои, являются **казацкие общества**. Государством регламентируется порядок принятия гражданами Российской Федерации, «являющимися членами казачьих обществ,

обязательств по несению государственной или иной службы»¹. Определено, что члены различных казачьих обществ «привлекаются федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами к несению федеральной государственной гражданской службы, военной службы и правоохранительной службы» в следующих основных сферах деятельности²:

- организация и ведение воинского учета членов казачьих обществ, военно-патриотическое воспитание призывников и подготовка их к военной службе;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, а также осуществление природоохранных мероприятий;
- «охрана общественного порядка, обеспечение экологической и пожарной безопасности, защита государственной границы Российской Федерации, борьба с терроризмом»;
- охрана объектов животного и растительного мира, а также объектов государственной и муниципальной собственности;
- охрана объектов культурного наследия.

Право граждан на участие в управлении закреплено в ст. 32 Конституции РФ. Участие граждан в управлении может проявляться как непосредственно лично ими (выборы, референдум, участие в работу органов власти), так и через избираемых представителей. Новой нормой для российской Конституции является право граждан на равный доступ к государственной службе, что означает равенство исходных возможностей при поступлении на государственную службу.

На законодательном уровне установлен единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности³. В частности, определен способ обеспечения доступа к такой информации. Детализирована процедура подачи запроса о получении интересующей информации и ответа на него (через СМИ, интернет, официальные адресные ответы, присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов, библиотечные

¹ См.: Указ Президента РФ от 7 октября 2009 г. № 1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы».

² См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 93 «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ» // Российская газета. 2010. 5 марта.

³ См.: вступивший в юридическую силу с 1 января 2010 г. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

и архивные фонды и т.д.). Определены основания для отказа в получении информации.

Приказом Министерства юстиции определен порядок предоставления различным способом сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов¹. В этом также проявляется право граждан не только на участие в управлении, но и на контроль действий органов управления.

В статье 31 Конституции РФ закреплено **право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование**. Вначале реализация этого конституционного права регламентировалась Указом Президента РФ от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования».

Затем был принят Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Он устанавливает принципы проведения публичных мероприятий, порядок их организации и гарантии реализации прав граждан на проведение публичного мероприятия. На законодательном уровне дается определение следующим правовым дефинициям.

1. Публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, общественных и религиозных объединений. Целью такого мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

2. Собрание — это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

3. Митинг — это массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

4. Демонстрация — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

5. Шествие — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

¹ См.: приказ Министерства юстиции РФ от 22 декабря 2008 г. № 300 (ред. от 26.08.2009) «Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов».

6. Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Право на проведение подобных публичных мероприятий предоставляется только гражданам РФ. Инициаторами этих мероприятий могут быть граждане, достигшие 18 лет. В этой сфере действует уведомительный порядок, суть которого состоит в том, что уполномоченный, например общественного объединения, трудового коллектива и т.п., подает письменное заявление (уведомление) о предстоящем публичном мероприятии в местную администрацию не позднее 10 дней до назначенной даты его проведения. В заявлении указываются цель проведения мероприятия, сроки проведения и место. По результатам рассмотрения данного заявления принимается решение, которое не позднее чем за пять дней до времени проведения публичного мероприятия сообщается уполномоченному.

Декларация прав и свобод человека и гражданина провозглашает, что осуществление указанного права не должно нарушать права и свободы других лиц. Запрещается использовать это право для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны. При проведении этих мероприятий должен соблюдаться общественный порядок. По требованию представителей органов власти публичное мероприятие может быть запрещено:

- если не было подано заявление о его проведении;
- если нарушен порядок его проведения;
- если возникла опасность для жизни и здоровья граждан;
- если нарушен общественный порядок.

Лица, нарушившие порядок организации или проведения публичного мероприятия, а также участия в нем, при отсутствии признаков преступления несут административную ответственность по ст. 5.38 КоАП РФ.

Статья 22 Конституции РФ закрепляет **право граждан на свободу и личную неприкосновенность**. Под правом личной неприкосновенности понимаются гарантированные государством личная безопасность и свобода человека, состоящие в недопущении, пресечении и наказуемости посягательств на физическую, нравственную, психическую неприкосновенность и личную безопасность. Право на личную неприкосновенность может быть ограничено в отношении тех лиц, которые совершили правонарушение. В соответствии с ч. 2 ст. 22 Конституции РФ «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допу-

скаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов».

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает в качестве одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях административное задержание лица, совершившего административный проступок. Статья 27.5 устанавливает общий срок задержания, который не может превышать трех часов, а также по некоторым категориям дел — специальный срок — не более 48 часов.

Право граждан на неприкосновенность жилища закреплено в ст. 25 Конституции РФ. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Законное проникновение в жилище помимо воли проживающих в нем лиц возможно в следующих случаях:

- при непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах (пожарах, обвалах, авариях, землетрясении, подозрении, что хозяин дома умер);
- при защите правопорядка.

В данном случае эти меры осуществляются в интересах раскрытия преступления и установления истины по делу; для получения сведений о преступлении и подозреваемых в его совершении лицах при проведении оперативно-розыскной работы; для пресечения преступлений и иных правонарушений; с целью исполнения приговоров и иных судебных решений. Порядок проникновения в жилище в этих случаях регулируется Законом РФ «О полиции», федеральными законами «Об оперативно-розыскной деятельности», «О судебных приставах» и др.

Статья 27 Конституции РФ закрепляет **право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства**. Данная конституционная норма полностью соответствует статьям Международного пакта о гражданских и политических правах. Принятый 1 октября 1993 г. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» установил лишь основные правила регистрации по месту пребывания и месту жительства. Именно этим Законом была введена новая система регистрации граждан вместо ранее действующей системы прописки.

В части 2 ст. 27 Конституции РФ провозглашено **право граждан свободно выезжать за пределы РФ и право граждан РФ беспрепятственно возвращаться на ее территорию**. Эта конституционная норма нашла свое развитие в Федеральном законе № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Основными документами, удостоверяющими личность гражданина РФ, по которым граждане осуществляют выезд из Россий-

ской Федерации и въезд в нее, являются: паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка). Пересечение Государственной границы РФ осуществляется в соответствии с правилами, установленными Законом РФ 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации».

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» дает следующие исчерпывающие основания возможных ограничений права гражданина на выезд за пределы РФ:

- если гражданин осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну;
- если гражданин призван на военную службу или направлен на альтернативную службу;
- если гражданин задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого или осужден за совершение преступления;
- если гражданин сообщил при оформлении документов для выезда заведомо ложные сведения;
- если гражданин уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом.

В этом законе определяются условия, когда перечисленные ограничения не должны меняться, например истечение установленного срока со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности и т.д. Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации орган внутренних дел выдает гражданину уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения.

Выезд гражданина за пределы России с целью постоянного проживания или временного пребывания не влечет для гражданина и членов его семьи каких-либо ограничений политических, гражданских, трудовых, жилищных и иных прав.

В 1998 году был принят Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению права гражданина Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации». Указ основывался на Постановлении Конституционного Суда РФ о признании не соответствующими Конституции РФ ч. 1 и 3 ст. 8 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», по существу препятствующих выдаче гражданину РФ паспорта, удостоверяющего его личность за пределами РФ, при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а также в случае, если он имеет место жительства за пределами Российской Федерации. Впредь до урегулирования федеральным законом устанавливалось, что в этих случаях оформление и выдача паспорта производится по заявлению

гражданина органом внутренних дел по месту фактического проживания на территории Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. было утверждено Положение об оформлении свидетельства на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию. В случае утраты гражданином Российской Федерации паспорта ему выдается свидетельство на въезд (возвращение) в Россию. Выдача свидетельства производится дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ по письменному заявлению гражданина России на срок, необходимый для въезда (возвращения) на территорию России, но не свыше 15 дней.

Постановлением Правительства РФ¹ определен перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Этим правом обладают: *МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России, ФМС России, ФСКН России, Роспотребнадзор, ФМБА России.*

На межведомственном уровне определен порядок информационного взаимодействия с целью выявления наличия обстоятельств, способных повлечь временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд за границу и отказ в выдаче паспорта (в том числе дипломатического и служебного) как документов, удостоверяющих личность².

В то же время действующее законодательство РФ не предусматривает процедуру выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства с территории, на которой действует режим чрезвычайного положения.

Конституция РФ (ст. 53) провозгласила ответственность государства перед гражданином, подтвердив право каждого на возмещение госу-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 (в ред. от 14 декабря 2009 г. № 1002) «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

² См.: Приказ МИД России № 992, МВД России № 37, ФСБ России № 30, ФМС России № 15 от 23.01.2013 «О внесении изменений в Положение о порядке информационного взаимодействия Министерства иностранных дел Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной миграционной службой с целью выявления наличия обстоятельств, которые могут повлечь временное ограничение прав гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации и отказ в выдаче паспорта, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, утвержденное приказом МИД России, МВД России, ФСБ России, ФМС России от 17 ноября 2008 года № 8722/996/562/350».

дарством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

В ГК РФ впервые личным неимущественным правам и принадлежащим гражданам нематериальным благам отведена самостоятельная глава. Гражданско-правовая защита личного неимущественного права осуществляется в порядке искового производства как разрешение спора о праве гражданском в отличие от рассмотрения судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан (речь идет о споре административно-правового характера). Статья 151 ГК РФ предусматривает компенсацию морального вреда. Статья 152 ГК РФ решает вопросы защиты чести, достоинства и деловой репутации.

Общие положения об имущественной ответственности сформулированы в ст. 16 ГК РФ. В ней определено, что убытки, причиненные гражданину в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе изданием нормативных правовых актов, не соответствующих закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Правительство РФ ежегодно определяет порядок финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными или опасными производственными факторами. В свою очередь, Министерство здравоохранения и социального развития РФ определяет соответствующие правила финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний этих работников.

Гражданам Российской Федерации предоставлена юридическая возможность самостоятельно защищать свои права и законные интересы, нарушаемые в процессе государственно-управленческой деятельности, способами, не запрещенными законом. Имеется в виду **право на обращение**, в том числе и на обжалование действий или решений исполнительных органов (должностных лиц), которые, по мнению граждан, нарушают или ограничивают их права и законные интересы.

Обращение гражданина может быть выражено в форме письменного предложения, заявления или жалобы, а также в устной форме¹. В ми-

¹ См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

нистерствах и ведомствах разработаны инструкции, предписывающие порядок работы с обращениями граждан.

Предложение гражданина содержит рекомендации гражданина, направленные на совершенствование законов и иных нормативных правовых актов; деятельность государственных органов и органов местного самоуправления; развитие общественных отношений; улучшение социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление содержит просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц; сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов; недостатки в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; критику деятельности указанных органов и должностных лиц.

В целях укрепления учетно-регистрационной дисциплины и законности в органах внутренних дел РФ приказом Министра внутренних дел РФ утверждена Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел РФ заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях.

Жалоба — это форма обращения, в которой содержится просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Работа с обращениями является прямой служебной обязанностью государственных служащих. Поступившие обращения подлежат обязательному рассмотрению. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в нем, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Если невозможно направление жалобы на рассмотрение в соответствующий орган государственной власти или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается автору с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Обращение, содержащее нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, может быть оставлено без ответа по существу поставленных в нем вопросов. Гражданину, направившему обращение, сообщается о недопустимости злоупотребления правом.

Ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, если текст письменного обращения не поддается прочтению. Однако если возможно прочитать почтовый адрес и фамилию заявителя, ему сообщается о причинах оставления обращения без ответа. Не подлежат рассмотрению и обращения, лишенные смыслового содержания.

Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему уже давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, то должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу и уведомить об этом гражданина, направившего обращение.

Подача гражданином жалобы является юридическим фактом, на основе которого возникает конкретное административно-правовое отношение между подателем жалобы и органом (должностным лицом), полномочным на ее рассмотрение и разрешение.

Правом жалобы обладают все граждане. Жалобы могут быть индивидуальными и коллективными. Не подлежат рассмотрению анонимные жалобы, за исключением случаев, когда в них содержатся сведения о готовящихся или совершенных преступлениях. За сообщение в жалобе заведомо ложных, клеветнических измышлений ее автор несет ответственность, как правило, в судебном порядке.

Жалобы подаются либо в административном порядке, т.е. органу (должностному лицу), вышестоящему по отношению к тому, чьи действия обжалуются, либо в судебном порядке. Практика судебного рассмотрения жалоб граждан постоянно расширяется.

Граждане России весьма активно используют институт европейской демократии с целью восстановления нарушенных прав и свобод.

Наиболее часто встречающимися претензиями в адрес России остаются нарушения прав на свободу и личное пространство граждан (незаконные арест и содержание под стражей, нарушение разумных сроков рассмотрения дел и разумных сроков исполнения решений суда), невыплата пенсий и социальных пособий.

Граждане России могут обратиться с жалобой в Европейский суд, если внутри страны исчерпаны все возможности для исправления нарушений. При обращении в Европейский суд по правам человека исключаются анонимные жалобы или жалобы, которые уже рассматривались и не содержат новых обстоятельств дела, либо лицо злоупотребляет правом подачи петиции.

В сфере исполнительной власти реализация гражданами своих субъективных прав предполагает совершение ими определенных действий, которые административным законодательством признаются юридическими и могут быть как правомерными, так и неправомерными. Правомерные действия связаны не только с реализацией гражданами прав, но и с выполнением возложенных на них обязанностей.

Обязанности граждан в сфере государственного управления дополняют их административно-правовой статус и представляют собой предусмотренную законодательством и охраняемую государством необходимость их должного поведения в сфере государственного управления. Содержание обязанностей в сфере государственного управления выражается в двух разновидностях.

1. Необходимости совершать активные положительные действия (**активные**).

2. Необходимости воздерживаться от действий, запрещенных нормами права (**пассивные**).

Важнейшей обязанностью граждан является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Обязанности граждан в сфере реализации исполнительной власти представляют собой их общие конституционные обязанности (например, платить налоги, защищать Отечество и др.).

Кроме этого, граждане выполняют определенные юридические обязанности, устанавливаемые в интересах конкретизации их конституционного статуса. Так, в области государственного управления внутренними делами на граждан возлагаются обязанности соблюдать правила общественного порядка, безопасности дорожного движения, паспортной и регистрационной системы; в области юстиции — правила регистрации актов гражданского состояния и т.п.

Установление для граждан юридических обязанностей помимо предусмотренных в законе строго наказуемо. Это означает, что обязанности устанавливаются не в результате усмотрения того или иного органа (должностного лица), а исключительно действующими правовыми, в том числе и административно-правовыми нормами.

Невыполнение или ненадлежащее выполнение гражданами своих обязанностей влечет за собой, как правило, административную ответственность. Составы конкретных правонарушений, совершаемых гражданами в сфере государственного управления, сформулированы в Кодексе РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

Контроль и надзор за установлением в процессе реализации исполнительной власти юридических обязанностей для граждан осуществ-

вляется вышестоящими звеньями системы органов государственного управления. Ведущая роль в этом принадлежит судебной системе и органам прокуратуры.

Важным элементом административно-правового статуса гражданина являются **гарантии** реализации предоставляемых прав и обязанностей. Гарантии предназначены обеспечивать и создавать необходимые условия для реализации гражданами своих прав и исполнение ими обязанностей. К ним следует отнести политические, экономические, организационные, социальные, культурные, юридические. На органы исполнительной власти возлагается:

- выполнение юридических обязанностей по обеспечению конституционных прав и свобод граждан;
- создание необходимых организационно-правовых условий для их реализации;
- осуществление постоянного наблюдения и контроля за их реализацией;
- охрану прав и свобод граждан;
- применение мер административного принуждения в случаях их нарушения или ущемления.

В числе гарантий подобного рода следует рассматривать то, что механизм исполнительной власти действует на основе принципов, среди которых важнейшее место отводится принципу обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Он закреплён во всех законодательных актах, регламентирующих те или иные стороны реализации исполнительной власти.

Таким образом, под административно-правовыми гарантиями понимаются юридические средства, обеспечивающие фактическую реализацию прав и законных интересов граждан в сфере государственного управления.

Существуют специальные административно-процессуальные гарантии прав граждан. Например, они закреплены законодательством о производстве по делам об административных правонарушениях (обстоятельства, смягчающие административную ответственность граждан; ограничения при применении к гражданам наиболее строгих административных взысканий и т.п.). Предусматриваются также административные процедуры, в рамках которых происходит реализация прав граждан (например, при рассмотрении жалоб и заявлений, при поступлении на государственную службу и т.п.).

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (ред. от 02.07.2013) определил основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации. Он устанавливает эконо-

мические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 1, п. 1 Закона беженцем признается «лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

В пункте 1 ст. 2 Закона перечислены основания, по которым лицо не может быть признано беженцем. К этой категории отнесены следующие лица:

«1) в отношении которого имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

2) которое совершило тяжкое преступление неполитического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем;

3) которое виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

4) за которым компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства;

5) которое в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев».

Федеральный закон РФ «О беженцах» не распространяет свое действие «на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вслед-

ствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Вынужденным переселенцем по российскому законодательству¹ признается «гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка».

Лицо признается вынужденным переселенцем по следующим обстоятельствам:

«1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации».

Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным п. 1 настоящей статьи.

Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Закон предусматривает следующий круг лиц, которые не могут быть признаны вынужденными переселенцами:

«1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;

¹ См.: Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 25.11.2013) «О вынужденных переселенцах».

2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;

3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Какие элементы составляют административно-правовой статус граждан?
2. Когда возникает административная правоспособность и дееспособность (правосубъектность) граждан?
3. В чем заключаются особенности административной правосубъектности по сравнению с гражданской правосубъектностью?
4. Как соотносятся нормы конституционного и административного права в регулировании статуса граждан в сфере исполнительно-распорядительной деятельности?
5. По каким критериям можно классифицировать права и свободы граждан, реализуемые в сфере исполнительно-распорядительной деятельности?
6. Какие можно назвать виды обязанностей граждан в сфере управления?
7. От каких факторов зависит объем и содержание административной правоспособности граждан?
8. Назовите эти факторы и в качестве примеров сошлитесь на нормативные акты, которые предусматривают их.
9. В каких случаях и на каких основаниях может быть ограничен административно-правовой статус граждан?
10. В чем сущность и каковы основания правоограничений в административном праве?
11. Какие граждане, находящиеся на территории России, относятся к иностранцам и лицам без гражданства?
12. В чем специфика статуса этих граждан?
13. Каков порядок получения загранпаспортов для выезда за пределы Российской Федерации?
14. Имеются ли законодательные ограничения в праве граждан на выезд из Российской Федерации?
15. В чем состоит различие следующих понятий: «демонстрация», «шествие», «собрание», «митинг», «пикетирование», «забастовка»?
16. Кто по российскому законодательству может быть признан вынужденным переселенцем?
17. Кто по российскому законодательству может быть признан беженцем?
18. Кому по нормам международного права и российского законодательства могут отказать в статусе беженца?

Тема 6

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Органы государственного управления СССР. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти: взаимоотношение с Председателем Правительства России; определение состава, системы и структуры федеральных органов исполнительной власти; определение их соподчиненности.

Понятие, виды и правовой статус органов исполнительной власти.

Принципы построения системы органов исполнительной власти.

Система федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ: состав, правовой статус и регламент его работы. Министерства, федеральные службы и федеральные агентства: их правовой статус, соподчиненность и направления деятельности.

Органы исполнительной власти субъектов РФ. Советы Министров — Правительства республик, администрации краев, областей, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, другие государственные органы исполнительной власти субъектов РФ.

6.1. Органы исполнительной власти

Необходимо отметить, что понятие «исполнительная власть» не аналогично понятию «орган исполнительной власти». Это определяется тем, что исполнительные органы власти являются только носителями волевого распоряжения вышестоящих органов государства. В целом система органов исполнительной власти образует саму исполнительную власть. Исполнительный орган государственной власти предназначен прежде всего, выполнять организационные и обеспечивающие функции в рамках системы управления всей исполнительной властью.

Таким образом, важным звеном механизма, через который государство реализует большинство своих функций, являются органы исполнительной власти. Они обладают следующими признаками:

- являются составной частью системы органов государственной власти;

- порядок их образования, реорганизации и ликвидации осуществляется в установленном законом порядке;
- обладают специальным правовым статусом, закрепляемым в установленном порядке нормативным правовым актом;
- обладают определенной организационной структурой, ориентированной на выполнение стоящих перед ними задач;
- для них характерна определенная самостоятельность деятельности;
- всегда действуют от имени государства;
- наделяются специальной компетенцией и властными полномочиями, рассчитанными для обеспечения успешного выполнения возложенных на них задач;
- их деятельность носит исполнительно-распорядительный характер.

Ответственность исполнительной власти перед парламентом. В цивилизованных странах высшие органы исполнительной власти несут ответственность за свою деятельность перед парламентом. Это выражается в следующем:

- во-первых, глава государства (в парламентских республиках) или правительства (в президентских республиках) по решению высших представительных органов государственной власти лишается своих полномочий;
- во-вторых, правительство одновременно с главой государства уходит в отставку;
- в-третьих, парламент может лишить мандата отдельных членов правительства и на их место назначить новых;
- в-четвертых, в соответствии с принципами, лежащими в основе парламентарной системы, роспуск парламента по требованию главы государства или правительства сопровождается их ответственностью перед парламентом.

В ноябре 2008 г. Федеральным Собранием РФ законодательном уровне наряду с увеличением срока полномочий Президента РФ (с четырех до шести лет) и депутатов Государственной Думы РФ (с четырех до пяти лет) Правительству РФ была вменена обязанность ежегодного отчета о проделанной работе перед Государственной Думой РФ.

Парламентский контроль предназначен для того, чтобы законодательная власть была в курсе проводимой правительственной политики, конституционными методами способствовала ее общественной полезности и реально гарантировала свободное развитие личности.

Орган исполнительной власти представляет собой самостоятельное социальное образование, функционально осуществляющее ис-

полнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в экономической, административно-политической, социально-культурной сферах государственного управления.

В соответствии с Конституцией РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти (ст. 5 ч. 3). Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ как часть единой системы государственной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов также образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 ч. 2).

Субъекты РФ уполномочены самостоятельно устанавливать путем принятия собственных нормативных правовых актов систему органов государственной власти и определять их полномочия. При этом они должны исходить из основ конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти (п. «н» ст. 72 ч. 1; ст. 77 ч. 1), из других положений Конституции РФ, конкретизирующих их федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Процесс регулирования, осуществляемый законодателем субъекта РФ, должен основываться на закрепленных Конституцией РФ принципах федеративного устройства и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Административно-правовой статус органа исполнительной власти состоит из трех блоков.

1. Целевого, включающего нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности.

2. Организационно-структурного, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие:

- а) порядок образования, реорганизации, ликвидации органа;
- б) его структуру;
- в) его линейную и функциональную подчиненность.

3. Компетенции как совокупности властных полномочий и подведомственности. Ее можно рассматривать в функциональном разрезе (компетенция в области планирования, контроля и т.п.) применительно к определенным субъектам (иным государственным органам, предприятиям и учреждениям, общественным объединениям, гражданам).

Исходя из характеризующих критериев, органы исполнительной власти подразделяются на следующие виды.

1. По характеру компетенции — общей компетенции, отраслевой, межотраслевой, специальной, функциональной, а также смешанной компетенции.

2. По порядку разрешения подведомственных вопросов:

- а) единоначальные (министерства, федеральные службы и другие);
- б) коллегиальные (Правительство РФ).

3. По источнику финансирования (из какого бюджета) — федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ.

4. По территориальному масштабу деятельности — федеральные, региональные, субъектов РФ.

Орган исполнительной власти представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет свою компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом, другими правовыми актами и наделена полномочиями осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность по поручению государства.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется Конституцией РФ, Конституциями и Устами субъектов РФ, федеральными и иными законами, положениями об органах исполнительной власти, а также их конкретным назначением, местом и ролью в системе управления.

Органам исполнительной власти присущ ряд взаимосвязанных признаков, или характерных черт. Они осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, властные полномочия в отношении других организаций и граждан и т.п.

Согласно науке управления, решение конкретной задачи порождает необходимость создания специальных органов, предназначенных претворять их в жизнь. Подобное может быть предусмотрено Конституцией (например, создание Правительства России), текущим законодательством государства (федеральные министерства и ведомства) или подзаконными (межведомственными или ведомственными) нормативными правовыми актами (межведомственные комиссии, оперативные штабы). Нередко они создаются и для более эффективного осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти РФ различных управленческих уровней, вынужденных действовать в особых условиях.

Для действующей до 12 мая 2008 г. структуры федеральных органов исполнительной власти были характерны следующие особенности:

- вместо существовавших ранее министерств и ведомств (государственные комитеты, комитеты, службы, агентства, департаменты) организационно-правовыми формами стали федеральные министерства¹, федеральные службы² и федеральные агентства³;

- за исключением МИДа России и МЧС России в системы других федеральных министерств входили федеральные службы и федеральные агентства от одного (МВД России) до шести (Минтранс России);

- в зависимости от соподчиненности федеральные службы и федеральные агентства подразделялись на **четыре вида**: имеющие самостоятельный статус, руководство которыми осуществляет Президент РФ (7); имеющие самостоятельный статус, руководство которыми осуществляет Правительство РФ (8); входящие в состав федеральных министерств, руководство которыми осуществлял Президент РФ (8); входившие в состав федеральных министерств, руководство которыми осуществляло Правительство РФ (42).

Для последующей структуры федеральных органов исполнительной власти⁴ характерны следующие особенности.

1. По характеру соподчиненности они стали подразделяться на следующие три группы: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам (всего их было 20); федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам (все-

¹ Являются «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной ... сфере деятельности» (подп. «а» п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

² Являются «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности» (подп. «а» п. 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

³ Являются «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору» (подп. «а» п. 5 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

⁴ См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. от 30.09.2013) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

го их 56); Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации (всего их восемь).

2. Организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти являются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Президент РФ уполномочен определять не только систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, но и непосредственную подчиненность себе министерств и ведомств, деятельность которых играет ведущую роль в государственной и общественной жизни.

В соответствии с Указом Президента РФ № 636 от 21 мая 2012 г.¹ все федеральные органы исполнительной власти были сгруппированы в следующие три раздела.

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

2. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

3. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

В соответствии с данным указом общее количество федеральных органов исполнительной власти стало — 79, из них: федеральных министерств — 21, федеральных служб — 33 и федеральных агентств — 25.

6.2. Органы государственного управления в СССР

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, непосредственно осуществляющим полномочия по управлению страной, является правительство. В зависимости от формы государства, существующих традиций и иных факторов в различных странах оно именуется по-разному (кабинет министров, совет министров). Руководство его деятельностью осуществляет глава правительства, именуемый в различных государствах также по-разному (премьер-министр, канцлер, председатель совета или кабинета министров, председатель правительства — в России). Членами правительства могут быть заместители главы правительства, руководители

¹ См.: Указ Президента РФ № 636 от 21 мая 2012 г. (ред. от 19.03.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

центральных (федеральных) органов исполнительной власти, помощники министров.

В СССР высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти был Совет Министров СССР (или Правительство СССР). В союзных и автономных республиках в составе СССР высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти были соответствующие советы министров. Министерства СССР, союзных и автономных республик в пределах имеющихся полномочий осуществляли руководство отдельными отраслями государственного управления. Исполнительные комитеты краев, областей, автономных областей, районов, городов и сел в рамках своей компетенции осуществляли руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на основе решений вышестоящих органов.

В своей деятельности органы государственного управления были подотчетны и подконтрольны органам власти — Советам депутатов трудящихся. Кроме того, исходя из принципов демократического централизма, органы государственного управления непосредственно подчинялись вышестоящим органам государственного управления. Широко применялась практика делегирования части государственных функций общественным организациям (профсоюзам).

Практика государственного строительства и господствующая в советской науке теоретическая концепция отрицали принцип разделения власти на три его классические ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Считалось, что вся полнота власти принадлежит населению, организованному в виде советов депутатов трудящихся всех управленческих уровней. Основными чертами органов государственного управления в СССР были следующие:

- действовали только на основании и во исполнение законов;
- были подотчетны и подконтрольны органам партийной власти — коллегиальным (съезды, пленумы) или единоличным (первые секретари райкомов, горкомов, обкомов, крайкомов, союзных республик);
- находились в непосредственном подчинении вышестоящих органов управления (демократический централизм);
- действовали только в пределах имеющейся компетенции;
- при решении поставленных задач поощрялась самостоятельность, но только в рамках официальных партийных установок (партийной идеологии).

По порядку образования органы государственного управления в СССР подразделялись следующим образом.

1. Органы, указанные в тексте Конституции СССР 1936 г. (Совет Министров СССР и советы министров республик в составе СССР, министерства, Госпланы, комитеты и управления по делам искусств, дорожные управления и комитеты по делам культурно-просветительных учреждений и др.) и создаваемые в установленном ею порядке.

2. Органы, не указанные в тексте Конституции СССР и создаваемые по специальному постановлению уполномоченных органов власти. Например, при Совете Министров СССР создавались Государственный арбитраж, Телеграфное агентство Советского Союза (ТАСС), Совинформбюро, Академия наук СССР.

По порядку принятия управленческих решений органы государственного управления СССР делились на коллегиальные (советы министров всех уровней, исполнительные комитеты) и единоличные (министерства и ведомства).

По территориальной сфере деятельности органы государственного управления подразделялись на центральные (действовали в масштабах страны, союзной или автономной республики, союзного министерства или ведомства) и местные (все остальные нижестоящие органы государственного управления).

По объему компетенции органы государственного управления делились на *органы общей компетенции* (органы, которые на определенной рамками компетенции территории осуществляют управление практически всеми отраслями) и *органы специальной (отраслевой) компетенции*, которые предназначены осуществлять отраслевое управление или выполняют определенные функции (контроль, надзор, планирование).

По источнику финансирования и способу распоряжения материальными средствами они делились на *бюджетные* (их доходы и расходы определялись вышестоящими и соответствующими финансовыми органами в порядке утверждения сметы) и *хозрасчетные* (они обладали имущественной и оперативной самостоятельностью, а также материальной заинтересованностью).

6.3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть

Одним из признаков суверенитета Российской Федерации является распространение полномочий федеральных органов государственной власти на всю территорию страны. Конституция отводит особую роль Президенту РФ и Правительству РФ в обеспечении осуществления таких полномочий.

Президентом традиционно именуется глава государства в странах с республиканской формой правления. На протяжении более чем 70-летней истории существования СССР и РСФСР функции главы государства выполняли Генеральные секретари ЦК КПСС. С отменой ст. 6 Конституции СССР (1987), повлекшей за собой ликвидацию монополии КПСС в политической системе общества, был учрежден пост Председателя Верховного Совета СССР — высшего должностного лица СССР. В марте 1990 г. на третьем Съезде народных депутатов СССР был введен пост Президента СССР. Первым и последним Президентом СССР был М.С. Горбачев. Затем посты президентов были учреждены в ряде республик в составе СССР. По результатам проведенного всероссийского референдума (17 марта 1991 г.) был учрежден пост Президента России (вначале — Президент РСФСР, а затем — Президент РФ).

Согласно действующей Конституции России, «Президент Российской Федерации является главой государства» (ст. 80). Срок его полномочий увеличен с четырех до шести лет. В государствах с республиканской формой правления наделение президента страны на конституционном уровне полномочиями главы государства стало традиционным. Это позволяет ему занимать особое место в системе органов государственной власти. Не входя ни в одну из ее ветвей, он в то же время оказывает прямое или косвенное воздействие на процесс формирования и характер их действий. В большей степени это относится к федеральным органам исполнительной власти.

Реализуя свою компетенцию, предусмотренную в главе 4 Конституции РФ, Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов законодательной, исполнительной и судебной власти на всей территории государства. Это полномочие исходит от его статуса главы государства, гаранта суверенитета, целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

Компетенция Президента РФ реализуется по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Взаимодействуя со всеми ветвями власти, Президент РФ имеет наибольший объем полномочий по отношению к органам исполнительной власти. Эти полномочия дают ему возможность формировать Правительство РФ и контролировать его работу. Именно Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ. Хотя такое назначение осуществляется только с согласия Государственной Думы, все-таки последнее слово остается за главой государства (ст. 111 Конституции РФ).

Право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства РФ не сводится только к формальному ведению заседаний,

он в отдельных случаях может взять руководство Правительством РФ на себя, давать непосредственно поручения и указания всем членам Правительства РФ, учитывая, что ряд руководителей федеральных органов исполнительной власти (МВД, МЧС, Минобороны, ФСБ, ФСО и т.д.) подчинены ему непосредственно. Это общепринятая мировая практика всех демократических и, тем более — недемократических государств.

Основным предназначением находящихся под непосредственным руководством Президента РФ федеральных министерств и ведомств являются вопросы обеспечения государственной (национальной) безопасности. Такое положение соответствует п. 1 ст. 87 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ «является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации».

Ключевым полномочием во взаимоотношениях Президента РФ с правительством страны является его право принимать решение об отставке Правительства РФ. Конституция РФ не устанавливает причин, по которым Президент РФ может принять такое решение. Оно может быть принято в силу неэффективности социально-экономической политики Правительства РФ или по иным причинам. Конституция РФ не устанавливает временных и других ограничений для использования этого полномочия Президентом РФ. Президент РФ Б.Н. Ельцин в 90-х гг. XX столетия активно использовал это свое конституционное полномочие.

Президент РФ в целях эффективной реализации полномочий по определению внутренней и внешней политики может создавать (образовывать) соответствующие структуры (комиссии, советы). Для решения возложенных на них задач они наделяются правом запрашивать необходимые материалы от органов государственной власти всех уровней (федеральных и региональных), органов местного самоуправления и от организаций. При необходимости они могут создавать рабочие группы по определенным направлениям с привлечением специалистов и ученых. Например, в целях выработки государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров в 2008 г. была образована Комиссия при Президенте РФ¹. В целях совершенствования

¹ См.: Указ Президента РФ от 25 августа 2008 г. № 1252 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров». Затем был издан Указ Президента РФ от 09.02.2013 № 126. (ред. от 29.06.2013) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров»).

государственной политики в области развития финансового рынка был образован Совет при Президенте РФ по развитию финансового рынка¹.

Президент РФ ежегодно выступает с бюджетным посланием. Например, основными задачами бюджетной политики на 2010 год и дальнейшую перспективу являются²: обеспечение исполнения социальных обязательств; ограничение размеров бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности; переход к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля; определение оптимальных форм поддержки реального сектора экономики и финансовой системы; обеспечение повышения качества предоставления гражданам государственных услуг; усовершенствование механизма государственных закупок; определение экономически оправданного уровня налоговой нагрузки; установление ответственности за неэффективное расходование средств; завершение формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы; реализация комплекса мер по созданию безбарьерной среды для инвалидов.

В современной России постепенно складывается институт президентства со своими чертами и особенностями. Это позволило на законодательном уровне определить создание центров исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий³. Они создаются без ограничения сроков деятельности. Целью их создания является изучение и публичное представление исторического наследия президентов РФ как неотъемлемой части истории развития России, ее демократических институтов и построения правового государства. Центры создаются Администрацией Президента РФ по согласованию с Президентом РФ, прекратившим свои полномочия. Финансирование их деятельности осуществляется из средств федерального бюджета.

¹ См.: Указ Президента РФ от 17 октября 2008 г. № 1489 (ред. от 18.10.2011) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации»).

² См.: Бюджетное послание Президента РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010—2012 годах».

³ См.: Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 68-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий».

Администрация Президента Российской Федерации¹ представляет собой один из основных государственных институтов, находящийся в непосредственном подчинении главы государства. Она предназначена обеспечивать деятельность главы государства и осуществлять контроль за исполнением его решений. Ее полномочия производны от конституционных полномочий главы государства. С момента формирования Администрации Президента РФ (1991) ее статус, место в системе органов государственной власти и степень политического влияния с учетом накопленного опыта значительно изменились. Сейчас в состав Администрации также входят полномочные представители Президента РФ в федеральных округах и главные федеральные инспекторы в субъектах РФ.

Представители Президента РФ работают в Государственной Думе, Совете Федерации, Конституционном Суде РФ. В соответствии с Конституцией Президент РФ обладает правом назначать и освобождать своих полномочных представителей. Это имеет большое значение для обеспечения процесса взаимодействия Президента РФ с другими органами государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной, а также с российскими регионами.

Деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах координирует Руководитель Администрации Президента РФ, а деятельность полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ — один из первых заместителей Руководителя Администрации Президента РФ.

В декабре 2013 г. в структуре Администрации Президента РФ было создано новое (21) управление по вопросам противодействия коррупции. Оно уполномочено заниматься проверкой достоверности и полноты деклараций о доходах, имуществе и расходах занимающих госдолжности граждан и претендентов на них, подготовкой предложений по кандидатурам на госдолжности, назначение на которые осуществляет президент, в части, касающейся соблюдения кандидатами антикоррупционных запретов и ограничений, выявлять и устранять условия возникновения конфликта интересов у служащих администрации.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах представляют собой один из элементов института президентской власти. В процессе обеспечения осуществления

¹ См.: Указы Президента РФ: от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 03.12.2013) «Об Администрации Президента Российской Федерации»; от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 03.12.2013) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

полномочий федеральных органов государственной власти особая роль отводится полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 институт полномочных представителей Президента РФ в регионах был преобразован в институт его полномочных представителей в семи федеральных округах. 19 января 2010 г. был образован новый, ставший восьмым Северо-Кавказский федеральный округ¹, а в марте 2014 г. — девятый по счету Крымский федеральный округ.

Полномочный представитель в Северо-Кавказском федеральном округе (А. Хлопонин) одновременно получил статус полномочного представителя и заместителя Председателя Правительства РФ. Таким образом, одновременно он находится в подчинении Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

Подобный управленческий прецедент повлек за собой изменение в российском законодательстве. «В соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах»².

Текст Конституции РФ не содержит положения, предусматривающего возможность учреждения в стране системы федеральных округов. Федеральные округа существуют в мировой практике. Традиционно выделяют следующие две их разновидности. В государствах с федеративным устройством (США, Мексике, Аргентине, Бразилии, Нигерии) федеральный округ один и представляет собой столицу с прилегающей территорией или малонаселенный регион. Статус федерального округа в национальных федерациях различен и отражает особенности государственного устройства. В США он не входит в число субъектов этого государства. В Бразилии такой округ практически имеет тот же статус, что и штат.

Федеральные округа в Российской Федерации представляют собой особые территориальные образования, созданные для управления государственными делами во всем объеме в рамках федеральной компетенции. Их создание прежде всего было связано с необходимостью

¹ См.: Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82 (ред. от 21.05.2012) «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 „Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти“».

² См.: Федеральный конституционный закон от 29 января 2010 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона „О Правительстве Российской Федерации“» // Российская газета. 2010. 1 февраля.

решения следующих первоочередных задач: восстановление управляемости государства; обеспечение его устойчивости и суверенности; укрепление властной вертикали; создание возможностей для контроля над деятельностью территориальных структур федеральных органов государственной власти.

Учреждение федеральных округов и последующая реорганизация института полномочных представителей Президента РФ на местах повлекли за собой существенное изменение в структуре ряда федеральных органов государственной власти и управления¹. Произошло перемещение некоторых функций федеральной власти из центрального аппарата управления на межрегиональный уровень (федеральные округа). Это повлекло за собой некоторую *деконцентрацию*² полномочий федеральных органов государственной власти.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах обеспечивают координацию деятельности федеральных органов в округах, организуют взаимодействие этих органов с органами государственной власти субъектов РФ. Осуществляют контроль за исполнением федеральных законов и подзаконных актов на территории федеральных округов. Формируют кадровую политику федерального центра в регионах страны. Обеспечивают для руководства страны сбор и анализ достоверной информации о положении дел на местах во всех сферах общественной жизни с целью формирования обратной связи регионов с Президентом РФ и на этой основе определения в дальнейшем эффективной государственной политики по соответствующим вопросам.

В указе Президента РФ перечислены следующие функции и права полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе:

- 1) обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- 2) анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспе-

¹ См., например: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 21.03.2014) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Статья 2112, № 26. Статья 2748, № 38. Статья 3781; 2001. № 6. Статья 551; 2004. № 15. Статья 1395, № 41. Статья 4021; 2005. № 13. Статья 1135; 2008. № 16. Статья 1673; Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2000. № 34. Статья 3473.

² См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : монография. Институт проблем риска. 2006.

ченностью в указанных органах, вносит Президенту РФ соответствующие предложения;

3) организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

4) организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

5) вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

6) взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры РФ при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ и другие¹.

Создание этого института стало одним из важнейших шагов по обеспечению координации и взаимодействию государственных институтов всех управленческих уровней, укреплению вертикали власти и дальнейшему обеспечению государственного единства. Практические результаты деятельности полномочных представителей опровергли скептические точки зрения, высказываемые в отношении целесообразности их создания.

В кризисных ситуациях институт полномочных представителей в федеральных округах является важным политическим инструментом главы государства, в том числе и его скрытых (подразумеваемых) полномочий, позволяющим реализовывать директивные указания Президента РФ на местах.

Роль Правительства РФ по обеспечению полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории РФ определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (1997 г.).

Совет Безопасности Российской Федерации. Отечественный и зарубежный опыт свидетельствуют о необходимости создания специального

¹ См.: Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (ред. от 21.03.2014) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

государственного органа, основным предназначением которого является координирующая роль всех государственных структур в вопросах обеспечения безопасности различного вида. Например, в США для согласованности действий имеющихся в стране 15 спецслужб введена должность координатора.

В России таким органом является предусмотренный Конституцией РФ (п. «ж» ст. 83) Совет Безопасности РФ. Целевой элемент его компетенции заключается в осуществлении подготовки решений Президента РФ в области обеспечения безопасности, которые оформляются указами. Фактически Совет Безопасности является рабочим инструментом главы государства. На Совет Безопасности возложены задачи разработки общих концептуальных положений стратегии национальной безопасности и координации деятельности силовых структур, а также других министерств и ведомств по вопросам обеспечения национальных интересов России.

Совет Безопасности проводит работу «по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности Российской Федерации»¹, оперативно готовит для Президента России проекты решений по их предотвращению, разрабатывает соответствующие предложения.

Круг вопросов, рассматриваемых Советом Безопасности РФ, весьма широк и соответствует характеру официально определенных внутренних и внешних угроз. Он уполномочен рассматривать «вопросы внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка и ответствен за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз» (ч. 2 ст. 13).

Аппарат Совета Безопасности РФ на правах управления входит в состав Администрации Президента РФ².

В состав Совета Безопасности РФ входят: председатель (Президент РФ); секретарь (возглавляет аппарат Совета Безопасности и подчиняется непосредственно Президенту РФ); постоянные члены и члены Со-

¹ Пузанов И.Е. Силовые структуры — проблемы, задачи, результаты // Право и безопасность. 2002. № 4. С. 15—21.

² См.: Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» (ред. от 03.12.2013).

вета Безопасности (Председатель Правительства РФ и руководители ряда наиболее значимых федеральных министерств и ведомств, а также Президент Российской академии наук и руководитель Администрации Президента РФ).

При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности на территориях республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов для участия в работе Совета Безопасности привлекаются их полномочные представители, а также (до марта 2004 г.) председатель государственного комитета РФ по национальной политике.

В связи с дальнейшей оптимизацией текущего и чрезвычайного законодательства, а также в соответствии с п. «ж» ст. 83 Конституции РФ и Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» указом Президента РФ¹ были утверждены новые положения:

- о Совете Безопасности РФ;
- об аппарате Совета Безопасности РФ;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по безопасности в экономической и социальной сфере;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по военной безопасности;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по информационной безопасности;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по общественной безопасности;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по проблемам Содружества Независимых Государств;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по проблемам стратегического планирования;
- о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по экологической безопасности;
- о научном совете при Совете Безопасности РФ.

Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации

¹ См.: Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности¹.

На Совет Безопасности РФ возложено решение следующих задач (ст. 3 Положения):

1) обеспечение условий для осуществления Президентом РФ полномочий в области обеспечения национальной безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка Президенту РФ предложений по следующим вопросам:

- о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий,

- о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности,

- о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения,

- о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности,

- об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;

5) формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

6) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения национальной безопасности;

7) оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

В зависимости от складывающейся ситуации Президент РФ может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством РФ.

¹ См.: ст. 1 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

6.4. Федеральные органы исполнительной власти России

Особое место в системе современных органов исполнительной власти занимает Правительство РФ. Правовое положение (правовой статус и полномочия) Правительства РФ определяется Конституцией, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», другими законами и указами Президента РФ.

В соответствии со ст. 6 Конституции РФ «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», которое является коллегиальным, федеральным органом исполнительной власти общей компетенции, подчиненным Президенту РФ. Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы РФ, которая должна в течение недели рассмотреть предложение о кандидатуре.

По представлению Председателя Правительства Президент РФ не согласовывая их кандидатуры с Государственной Думой РФ назначает других членов Правительства РФ: министров обороны, внутренних дел, иностранных дел и других. В соответствии со ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ «руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации».

Профессор Д.Н. Бахрах заметил, что в соответствии со своим правовым статусом фактически и юридически Президент РФ является и главой исполнительной власти¹. Следует отметить, что действующее законодательство РФ предусматривает в определенных случаях возможность главе государства оказывать регулирующее воздействие на все ветви государственной власти.

Заседания Правительства РФ проводятся регулярно, но не реже одного раза в месяц. Для оперативного решения возникающих вопросов и координации действий федеральных органов исполнительной власти

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и дополн. М. : Норма. 2007. С. 194—203.

Правительство РФ образует постоянно действующий орган — Президиум. В него входят 15 человек: Председатель Правительства России; два первых заместителя; четыре заместителя; федеральные министры здравоохранения и социального развития, сельского хозяйства, регионального развития, экономического развития, иностранных дел, обороны, внутренних дел; руководитель аппарата Правительства (он же вице-премьер).

Как федеральный орган исполнительной власти общей компетенции Правительство РФ наделено широкими полномочиями во всех областях жизнедеятельности государства. В частности, Правительство РФ (ст. 114 Конституции РФ):

- 1) разрабатывает и представляет Государственной Думе РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- 2) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, налоговой, кредитной и денежной политики;
- 3) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- 4) осуществляет управление федеральной собственностью;
- 5) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, осуществлению внешней политики России;
- 6) осуществляет меры по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка борьбе с преступностью;
- 7) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

В соответствии со ст. 114, п. 2 Конституции РФ порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации»¹.

¹ См.: ст. 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации».

К общим полномочиям Правительства РФ отнесены следующие направления деятельности¹:

- организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации;

- осуществление регулирования процессов в социально-экономической сфере (в сфере экономики; в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; в сфере природопользования и охраны окружающей среды; в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; в сфере внешней политики и международных отношений)²;

- обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;

- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;

- реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

Правительство РФ осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Правительство РФ представляет Государственной Думе РФ ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Например, федеральным законом установлено³, что Правительство РФ обязано ежеквартально представлять в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания РФ отчет по широкому кругу вопросов и, в частности, о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации,

¹ См.: ст. 13, там же.

² См., например: одобренные Правительством РФ 25 мая 2009 г. «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

³ См.: Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 102-ФЗ (ред. от 17.12.2009) «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики».

социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

Правительство издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Нормативные акты Правительства вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, если в них не предусмотрено иное. Постановления и распоряжения Правительства официально публикуются в Собрании Законодательства РФ. Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом РФ.

Для согласованности действий федеральных органов исполнительной власти всех организационно-правовых форм (министерства, службы и агентства) Правительство РФ издает соответствующие нормативные правовые акты. Например, своим Постановлением от 19 января 2005 г. № 30 Правительство РФ установило Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 были утверждены Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Работа с секретными документами, шифротелеграммами и другими документами ограниченного доступа, а также обработка секретной и другой информации ограниченного доступа осуществляются в соответствии со специально разработанными инструкциями.

Для выработки одинакового подхода к внутренней организации федеральных органов исполнительной власти Правительством РФ действует Типовой регламент, который является одной из правовых основ принятия в последующем ведомственных положений о федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах.

Правительство РФ определяет официальный порядок взаимодействия органов исполнительной власти различных уровней по отдельным направлениям деятельности. Например, определен порядок информационного взаимодействия между органом кадастрового учета и органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также МИДа РФ (по вопросам прохождения государственной границы РФ).

Правительство РФ также установило порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставле-

ния государственных услуг¹. В постановлении определяются сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти; порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами (внутреннее взаимодействие); порядок его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставления государственных услуг. Определен порядок разработки и утверждения указанных регламентов при осуществлении органами исполнительной власти субъектов РФ части полномочий, переданных им в установленном порядке в соответствии с принятыми соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Как и Президент РФ, Правительство России в целях эффективного развития определенной сферы также создает соответствующие комиссии.

В основе согласованности действий не только федеральных органов исполнительной власти, но и других органов государственного управления далеко не последняя роль принадлежит унификации их правовой основы деятельности. Например, в целях реализации постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» в Министерстве внутренних дел РФ, как и в других федеральных органах исполнительной власти, был подготовлен ведомственный приказ², которым утверждались Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России и перечень образцов нормативных правовых актов МВД России (приказом МВД России от 13 августа 2003 г. № 626 они были отменены).

Затем были утверждены новые Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России³. Они определяли единый порядок организации и осуществления ведомственного нор-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (ред. от 16.05.2011) «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

² См. приказ МВД России от 3 октября 1997 г. № 642. Документ последовательно отменен Приказами МВД РФ от 13.08.2003 № 626 и от 28.08.2003 № 675. Утратил силу с 1 января 2004 г.

³ См.: Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. (ред. от 26.03.2013) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

мотворчества в центральном аппарате Министерства внутренних дел РФ. Правилами определено, что в МВД России издаются нормативные правовые акты в виде *приказов, директив, положений, наставлений, инструкций, правил и уставов*.

Приказ издается по наиболее важным вопросам функционирования, включая создание, реорганизацию, ликвидацию органов и учреждений, входящих в систему органов внутренних дел, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, а также структурных подразделений МВД России, определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений служебной деятельности, прохождения службы (внутриорганизационные акты).

Директива содержит нормативные предписания, определяющие перспективы развития органов внутренних дел и внутренних войск, основные направления их деятельности на конкретный период времени (в том числе и в области обороны).

Положения и наставления регламентируют деятельность конкретных подсистем органов внутренних дел или внутренних войск. В Положении определяются порядок образования, полномочия, организация работы и порядок действий органов и учреждений, их структурных подразделений. Инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке и какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности. Правила определяют порядок осуществления отдельного вида деятельности. Устав является кодифицированным нормативным правовым актом (сводом правил), содержащим систематизированное изложение норм, регламентирующих тот или иной вид деятельности либо правовой статус хозяйствующих субъектов, относящихся к системе министерства.

Должностные лица министерства в пределах своих полномочий издают на основании и во исполнение законодательства РФ следующие виды нормативных правовых актов: положения, наставления, инструкции, правила, уставы. Все они утверждаются приказами.

Запрещается издавать ведомственные нормативные правовые акты или юридические документы, содержащие правовые предписания, в виде писем, указаний, распоряжений, телетайпограмм, телеграмм и т.п.

Правом издания нормативных правовых актов в центральном аппарате министерства обладает Министр внутренних дел РФ или лицо, исполняющее его обязанности.

Ведомственные нормативные правовые акты (или приравненные к ним) могут детализировать порядок подготовки и вступления

их в юридическую силу¹ или порядок подготовки и вступления в силу официальных ведомственных разъяснений².

Например, нормативными актами Банка России являются акты Банка России, направленные на установление, изменение или отмену норм права как постоянных или временных предписаний, обязательных для круга лиц, определенных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и рассчитанных на неоднократное применение на территории Российской Федерации.

Если акт Банка России содержит одну и более норм права, то он относится к нормативным актам Банка России. Нормативные акты Банка России издаются в следующих формах: указание Банка России; положение Банка России; инструкция Банка России. Предложение о подготовке нормативного акта Банка России на рассмотрение Председателя Банка России либо лица, его замещающего, могут вносить:

- члены Совета директоров Банка России, заместители Председателя Банка России, руководители территориальных учреждений Банка России — по вопросам компетенции Банка России;

- руководители структурных подразделений центрального аппарата Банка России (по согласованию с курирующим заместителем Председателя Банка России) — по вопросам, отнесенным к ведению структурных подразделений.

В частности, не являются нормативными актами Банка России следующие акты Банка России: распорядительные акты; акты толкования нормативных актов Банка России и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере компетенции Банка России, если правомочие по толкованию указанных нормативных правовых актов непосредственно предоставлено Банку России; акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования.

В соответствии с действующим законодательством в состав Правительства России входят: Председатель правительства, его заместители и федеральные министры (по занимаемой должности).

Как показывает зарубежная практика государственного строительства, состав правительства может быть коалиционным (состоит из представителей двух или более политических партий) или однопартийным (состоит из представителей одной политической партии).

¹ См., например: Приказ Центрального Банка РФ от 15 сентября 1997 г. № 02-395 (ред. от 24.06.1998, с изм. от 18.04.2002) «О Положении Банка России „О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России“».

² См., например: Положение Центрального Банка России от 18 июля 2000 г. № 115-П «О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России».

В царской России создание министерств как органов центрального управления, пришедших на смену коллегиям, введенным Петром I в 1717 г. стало очередным этапом развития и укрепления российской государственности. При введении коллегий Петр I, несмотря на рекомендации, отказался создавать специальную полицейскую коллегию. К концу XVIII в. — началу XIX в. управление полицией находилось в компетенции губернаторов. Центрального органа управления полицией не было. К стати говоря, в США подобная практика особенности управления полицией существует по настоящее время.

8 сентября 1802 г. впервые в истории России были образованы 8 министерств: военно-сухопутных сил, иностранных дел, юстиции, финансов, народного просвещения и министерство внутренних дел.

Перечень названий центральных (федеральных) органов исполнительной власти в различных государствах не отличается единообразием. Общим, объединяющим их фактором является то, что они создаются и наделяются соответствующими полномочиями, направленными на практическую реализацию задач и функций государства.

Для ныне действующей структуры федеральных органов исполнительной власти характерны следующие особенности.

1. Вместо существовавших ранее министерств и ведомств (государственные комитеты, комитеты, службы, агентства, департаменты) организационно-правовыми формами стали только:

а) **федеральные министерства**, которые являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию¹ в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр).

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ они самостоятельно осуществляют правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии

¹ Под функциями по принятию нормативных правовых актов «понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц» (см.: подп. «а» п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств¹;

б) федеральные службы, которые являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

в) федеральные агентства, которые являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг², по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа и возглавляется руководителем (директор) федерального агентства.

В пределах своей компетенции имеют право издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ.

Они не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и над-

¹ См.: подп. «а» п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

² Под функциями по оказанию государственных услуг «понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами» (см.: подп. «д» п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

зору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ¹.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, — постановлением Правительства РФ.

В других государствах в состав национальных министерств включаются подчиненные им структуры. Например, в состав Министерства юстиции США входят ФБР, Управление по борьбе с наркотиками, Служба иммиграции и натурализации. Кроме того, министр юстиции одновременно является Генеральным прокурором США. В царское время и в первые годы установления советской власти подобный опыт практиковался и в России. Генеральный прокурор (Н. Дыбенко) одновременно являлся народным комиссаром юстиции.

6.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Под системой исполнительной власти субъекта Российской Федерации понимается совокупность имеющих системный характер органов исполнительной власти, осуществляющих государственную деятельность в рамках определенной законом компетенции на территории одного из субъектов РФ во взаимодействии с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Система органов государственной власти субъектов РФ определяется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя, установленными в главе 1 Конституции РФ и следующими общими принципами, предусмотренными Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции и законов РФ на всей ее территории; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной

¹ См.: подп. «а» п. 5 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

власти субъектов в ее составе; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов принадлежащих им полномочий; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Этим актом может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

В каждом субъекте РФ (по состоянию на март 2015 г. их было 85) устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководителем такого органа. Сейчас Россия является мировым лидером среди государств с федеративным устройством по количеству субъектов федерации.

С принятием очередных законодательных поправок¹ было определено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Предусмотрена следующая процедура выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), а также

¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“».

с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом РФ.

Соподчиненность органов исполнительной власти РФ и субъектов в ее составе и функционирование их как единой системы допускаются только по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, предусмотренным ст. 71 и 72 Конституции РФ. Эта норма направлена на защиту самостоятельности субъектов РФ в осуществлении ими своих полномочий. Федеральные органы исполнительной власти не могут вторгаться в сферу исключительных полномочий субъектов РФ, поэтому в этой сфере они не составляют единой системы с органами исполнительной власти субъектов.

Определен правовой механизм заключения соглашений о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов РФ. Возможность заключения между ними соглашений о передаче друг другу части своих полномочий отражена в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Единства системы законодательных органов РФ и субъектов в ее составе Конституция не предусматривает. В единую систему исполнительной власти субъекта РФ входят: глава исполнительной власти субъекта РФ — президент республики, губернатор и т.д.; исполнительный орган государственной власти общей компетенции (правительство или администрация); исполнительные органы государственной власти отраслевой и межотраслевой компетенции (управления, комитеты, комиссии, инспекции и т.д.).

Федеральным законодательством предусматривалась возможность досрочного отзыва высшего должностного лица субъекта РФ *избира- телями субъекта РФ*. Это могло быть в случае, если такое положение предусматривалось законодательством субъекта РФ¹. Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П оно было признано не соответствующим Конституции РФ.

В соответствии с государственным устройством единая система исполнительной власти РФ включает в себя федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства) и органы исполнительной власти субъектов РФ. В целях осуществления контроля и проверок выполнения органами

¹ См.: подп. «к» ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

исполнительной власти правовых предписаний глав исполнительной власти субъектов РФ создаются контрольные структуры, наделяемые соответствующими полномочиями¹.

Неравномерность социально-экономического развития регионов характерна и для других государств с федеративным устройством. Например, действуя с целью выравнивания социально-экономических показателей регионов органы государственной власти Бразилии в свое время приняли политическое решение о направлении государственных инвестиций в развитие трех наиболее отсталых штатов. Для этого были созданы три региональных фонда венчурного капитала для финансирования инвестиций и три региональных фонда финансовой поддержки. Средства из них были направлены на выполнение программ, предусматривающих выплату денежных пособий населению. Вскоре в этих штатах стал наблюдаться заметный прогресс в социальной и экономической сферах. Средняя продолжительность жизни населения в них с 46 лет (середина 90-х гг. XX столетия) за менее чем 15 лет увеличилась до 70 лет.

6.6. Органы местного самоуправления как субъекты административного права

Органы местного самоуправления, как правило, имеют представительный характер и действуют в пределах соответствующих административно-территориальных единиц (муниципальных советов, префектурных собраний, ранее — советов народных депутатов, национальных советов, коммунальных советов). Местные представительные органы избираются непосредственно населением административно-территориальных единиц. Им подведомственны в пределах, установленных законом, местные предприятия, местный бюджет, вопросы местного благоустройства, транспорта, водоснабжения, бытового обслуживания, народного образования, здравоохранения, поддержания правопорядка, гражданской обороны, противопожарной безопасности и другие.

Исторически сложились две основные формы организации власти на местах. Наиболее демократичной является такая организация местной власти, при которой *все местные дела находятся в руках выборных органов* (местного самоуправления) различных уровней. Единства мнений по этому вопросу нет. Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 г., придерживается такого подхода. В Японии, например, все основные вопросы внутренней жизни в префектурах,

¹ См., например: постановление Правительства Москвы от 3 февраля 2009 г. № 64-ПП «Об утверждении Положения о контрольном управлении мэра и Правительства Москвы».

городах, поселках и деревнях решают выборные собрания. Значительной самостоятельностью обладают органы местного самоуправления Англии и Австрии.

В России органы местного самоуправления также имеют широкие полномочия в самостоятельном решении разнообразных вопросов жизни той или иной административно-территориальной единицы (поселка, села, города, района, области). Статья 12 Конституции России признает и гарантирует организацию и функционирование местного самоуправления не как один из уровней организации публичной власти, а качественно отличающуюся от других частей государственной системы. Они не только автономны, но и непосредственно зависимы друг от друга. Эффективность этого союза самым непосредственным образом оказывает воздействие на формирование институтов гражданского общества.

В ряде стран органы местного самоуправления в определенных параметрах *ограничены в своих действиях центральной властью*. Хотя они ведают местным хозяйством, финансами, здравоохранением, дорожным строительством и другими важными вопросами, тем не менее поддержание правопорядка возлагается на лицо, назначаемое центром.

Характерным примером этого является организация местной власти во Франции, где в департаментах центральная власть представлена префектом, который назначается президентом. Префекту подчинены все ведомственные службы, он осуществляет контроль над муниципальными службами, руководит полицией. Генеральный совет, как орган самоуправления, решает все остальные вопросы местного значения. Муниципальные советы, действующие в коммунах, в свою очередь избирают мэра, который также является представителем центра и главой местной полиции.

В определенных случаях государство может делегировать органам местного самоуправления на определенных полномочиях часть принадлежащих ему полномочий (например, взимание налогов и пошлин, а также штрафных санкций). Поэтому на каждом этапе социального развития необходим взвешенный подход к соотношению конкретного сочетания между государственным управлением и органами местного самоуправления. Они являются разными формами единой публичной власти и социального управления.

В СССР на конституционном уровне органы местного самоуправления определялись первичным элементом системы органов государственной власти.

Конституция РФ закрепляет местное самоуправление как важную форму народовластия. По законодательству РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Международно-правовые документы и, в частности, Европейская хартия местного самоуправления (принята Советом Европы в 1980 г.) определяют местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею.

Установление в Конституции самостоятельной системы публичной власти, не относящейся к государственной власти, имеет большое значение для повышения активности и самостоятельности граждан в решении вопросов местного значения, а следовательно, для развития демократических отношений в стране.

Законодательством РФ представителю органа муниципального образования предоставляется право «удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»¹. Законодатель определил следующие основания для принятия такого решения.

1. Решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление следующих последствий (п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а именно:

а) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

б) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, феде-

¹ См.: Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Российская газета. 2009. 13 мая.

рального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

2. Неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законодательством РФ, уставом муниципального образования и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

3. Неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, «данная два раза подряд».

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Понятие и правовое положение органа исполнительной власти, государственного управления.
2. Сформулируйте определение понятий «орган исполнительной власти», «орган государственного управления».
3. Перечислите основные признаки органа государственного управления.
4. Каковы права органа государственного управления?
5. Назовите обязанности органа государственного управления.
6. В чем заключаются особенности органа государственного управления по сравнению с другими государственными органами?
7. Как соотносятся между собой понятия «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления»?
8. По каким направлениям осуществляется взаимодействие органов государственного управления с органами местного самоуправления?
9. Перечислите виды органов государственного управления.
10. Перечислите критерии, лежащие в основе классификации органов государственного управления.
11. По каким основаниям осуществляется деление федеральных органов исполнительной власти на отраслевые и межотраслевые?
12. Какие из указанных органов функционируют на началах коллегиальности, а какие основаны на единоначалии?
13. Понятие и звенья системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.
14. Каковы организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти в современной России?
15. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ.
16. Органы исполнительной власти в Москве.

Тема 7

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ

При изучении данной темы студентам необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие и административно-правовые основы государственной службы. Система и принципы государственной службы Российской Федерации. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы. Административно-правовой статус государственных служащих. Основные обязанности, права и ограничения государственных служащих. Прохождение государственной службы. Поощрения и ответственность государственных служащих. Соотношение государственной и негосударственной службы. Юридическая ответственность государственных служащих.

7.1. Понятие и административно-правовые основы государственной службы

Государственное управление, как следует из предшествующих глав, представляет собой практическую деятельность органов государственной власти, осуществляющих функции государства на основе и во исполнение законов в политической, социальной, экономической, культурной и проч. отраслях общественной жизни.

Государственная управленческая деятельность осуществляется управомоченными субъектами в установленных законом пределах. К ним относятся лица, замещающие государственные должности (Президент РФ, министры, губернаторы, судьи и др.), и органы государственной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, государственные комитеты, органы исполнительной власти субъектов РФ).

Законодатель в Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ определил государственную службу через ее функциональную направленность — как профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

¹ Российская газета. 2003. Федеральный выпуск. № 3217. 30 мая.

- Российской Федерации, федеральных органов государственной власти;
- субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ (далее — лица, замещающие государственные должности).

Прохождение государственной службы на профессиональной основе означает, что для замещения соответствующих должностей необходимы профессиональные знания и практические навыки. К базовым профессиональным знаниям государственных служащих относится знание Конституции РФ и действующего законодательства в той или иной сфере государственного управления. Одним из главных навыков является умение применять на практике, претворять в жизнь правовые предписания. Профессиональность исполнения обязанностей по государственной службе подчеркивается тем, что осуществляется на основе служебного контракта и за денежное вознаграждение.

Резюмируя вышесказанное, понятие *государственной службы* кратко может быть сформулировано следующим образом — *это профессиональное обеспечение гражданами реализации полномочий государства и деятельности субъектов государственного управления.*

Правовой институт государственной службы — это система правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы, статуса государственных служащих, гарантий и процедур его реализации, а также механизма прохождения государственной службы¹.

Как организационно-управленческий институт государственная служба имеет следующие признаки: во-первых, это объединение государственных служащих, реализующих функции управления государственными делами и организации социума; во-вторых, это упорядоченное структурное образование, совокупность организационных норм, способов, процедур, правил, стандартов и традиций упорядочивания, регулирования и координации совместной деятельности государственных служащих, придания взаимодействию компонентов государственной службы согласованности для достижения ее целей².

¹ См.: Кутафин О.Е. Российская автономия. М. : Проспект, 2006.

² См.: Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. М. : РАГС, 1999. С. 97.

Административно-правовой основой государственной службы является Конституция РФ, законы и подзаконные акты. Согласно Конституции РФ федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, т.е. регулируется посредством федерального законодательства (п. «т» ст. 71, ч. 1 ст. 76). Статья 32 Конституции РФ закрепляет основополагающее право граждан в этой сфере — на равный доступ к государственной службе.

Активное формирование законодательства о государственной службе в Российской Федерации началось с принятия Федерального закона от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹. Этот Федеральный закон впервые в новой России, как это было записано в его преамбуле, установил правовые основы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих.

Однако данный закон не учитывал специфики прохождения разных видов государственной службы и в принципе какой-либо ее классификации не устанавливал. Ввиду отсутствия подобных оговорок, закон формально распространялся на всех государственных служащих, но фактически касался гражданских служащих в их современном понимании.

В законе закреплялось понятие «государственная должность», которая имела три категории — «А», «Б» и «В». При этом правовой статус и деятельность лиц, замещавших должности категории «А» (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, депутаты, министры, судьи и другие), не регулировался рассматриваемым законом.

В настоящее время законодательство о государственной службе не содержит подобных трех категорий. Однако бывшая категория «А» отнесена к лицам, замещающим государственные должности, которые не являются государственными служащими, а, напротив, поименованы в числе субъектов, чью деятельность государственные служащие обеспечивают.

На смену Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» пришел уже упоминавшийся Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон о системе), который воспринял современные тенденции в государственном управлении и закрепил фактически существующую классификацию видов государственной службы: гражданская, правоохранительная и военная.

По замыслу законодателя особенности правового регулирования каждого из упомянутых видов государственной службы должны были найти отражение в отдельных федеральных законах. Однако сейчас

¹ Российская газета. 1995. 31 июля. Утратил силу.

принят лишь закон, регламентирующий с учетом новых условий вопросы прохождения гражданской службы.

Правовое регулирование военной службы основано на федеральных законах от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О воинской обязанности и военной службе»¹ и от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О статусе военнослужащих»², которые разрабатывались и принимались до появления Закона о системе. Хотя они и подверглись большому количеству изменений с 2003 г., однако в полной мере не учитывают новую идеологию реформирования государственной службы, возникшую в новом столетии. Кроме того, рассматриваемые вопросы урегулированы также Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента РФ от 16.09.1999 № 1237, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Порядок прохождения специальных видов службы, которые можно отнести к правоохранительному виду государственной службы, по-прежнему урегулирован законами, посвященными регламентации деятельности какого-то одного органа государственной власти правоохранительной направленности. К числу таких законов можно отнести федеральные законы от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁴, от 21.07.1997 № 118-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О судебных приставах»⁵, от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О Федеральной службе безопасности»⁶, от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2014) «О прокуратуре Российской Федерации»⁷, Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 25.11.2013) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»⁸. Существуют подзаконные акты о прохождении специальных видов службы, например Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613 (ред. от 07.06.2013) «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»⁹.

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Статья 1475.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Статья 2331.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Статья 7020.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Статья 3586.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Статья 3590.

⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Статья 1269.

⁷ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Статья 366; Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Статья 4472.

⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Статья 1316.

⁹ Российская газета. 2003. № 112. 11 июня.

Наиболее разработанными в современный период являются административно-правовые основы государственной гражданской службы благодаря принятию 27.07.2004 Федерального закона № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. В нем подробно регламентированы порядок поступления на гражданскую службу, ее прохождение, увольнение с нее, а также правовой статус государственного гражданского служащего.

Определенный круг вопросов прохождения гражданской службы, требующих правового регулирования, делегирован законодателем Президенту и Правительству РФ, субъектам РФ, например: утверждение реестра должностей государственной гражданской службы, порядка проведения конкурса на замещение должностей гражданской службы, порядка ведения личных гражданских служащих и другие. В этой связи данная сфера правоотношений регулируется также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ. Свою роль играют и ведомственные нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с федеральными законами и актами Президента и Правительства.

Правовое регулирование федеральной государственной гражданской службы находится в ведении Российской Федерации и регламентируется федеральными законами и упоминавшимися подзаконными актами. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, т.е. подразумевает установление общих основ ее прохождения федеральным законом, а подробную регламентацию — законом и другими нормативными правовыми актами субъекта РФ.

7.2. Система и принципы государственной службы Российской Федерации

Согласно ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», как об этом уже говорилось, система государственной службы включает в себя следующие виды: 1) государственная гражданская служба, 2) военная служба, 3) правоохранительная служба.

Это можно назвать «горизонтальным» построением государственной службы. По вертикали, во-первых, ранжируется государственная гражданская служба, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу

¹ Российская газета. 2004. Федеральный выпуск № 3539. 31 июля.

субъекта РФ; во-вторых, федеральные государственная гражданская, военная, правоохранительная службы институционализируются в центральном аппарате и территориальных органах (на уровне федерального округа, субъекта Федерации, города (района) соответствующего федерального органа государственной власти.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ. Таким гражданам присваиваются классные чины гражданской службы.

Военная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. На военной службе присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

К элементам системы можно отнести *иерархию должностей* на государственной службе. Согласно Закону о системе, должности государственной службы подразделяются на должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъекта РФ, воинские должности, должности правоохранительной службы (ст. 8). Должности государственной службы распределяются также по группам и (или) категориям. Так, должности гражданской службы подразделяются на четыре категории: 1) руководители; 2) помощники (советники); 3) специалисты; 4) обеспечивающие специалисты. При этом должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей. Должности категории «специалисты» — на высшую, главную, ведущую и старшую группы; «обеспечивающие специалисты» — на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента РФ.

Целостность системы федеральной государственной службы конкретизируется и осуществляется через отношения субординации при выработке и реализации управленческих решений, координации, регулирования, обмена информацией, контроля и др. Для решения управленческих задач требуется определенная организация действий федеральных государственных служащих.

Это подразумевает создание организационной структуры в государственном органе, формирование в ней достаточного для реализации возложенных задач штата, обеспечение оборудованием и оргтехникой, решение вопросов финансового и информационного обеспечения¹.

Государственная служба, как любой институт административного права, имеет свои **принципы** — базисные правовые и одновременно традиционно-этические установления, на которых строится система и порядок функционирования государственной службы. Данные установления отражают объективные закономерности развития общества и государства, общественных отношений в сфере государственного управления.

К таким *принципам относится*: федерализм; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; открытость государственной службы; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Перечисленные принципы, на основе которых строится современная российская государственная служба, представляют собой единую систему, единство и взаимосвязь элементов которой позволяют уяснить сущность института государственной службы в целом. Нарушение хотя бы одного принципа неминуемо влечет нарушение других принципов, вызывает серьезное осложнение, а порой и невозможность успешного решения стоящих перед институтом государственной службы задач².

¹ См.: Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. С. 9.

² Кожевников О.А. Неукоснительное соблюдение правовых принципов государственной службы как один из путей повышения авторитета государства в сознании граждан Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 37.

7.3. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы

Прохождение государственной службы начинается с поступления на государственную службу и замещения должности государственной службы, а оканчивается увольнением с нее. Административно-правовое регулирование данных вопросов, как и собственно порядка прохождения, несколько разнится в зависимости от вида службы.

Статья 12 Закона о системе делегирует регулирование основополагающих вопросов прохождения государственной службы федеральным законам о видах государственной службы, в частности: допустимый возраст поступления на службу; установление дополнительных требований к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту; условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения; предельный возраст пребывания на государственной службе конкретного вида; основания увольнения с государственной службы.

Прохождение государственной службы включает в себя поступление на государственную службу, назначение на должность, присвоение классного чина (воинского или специального звания), аттестацию, продвижение (перемещение) по службе, увольнение со службы.

На гражданскую службу граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации, *поступают* по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия квалификационным требованиям.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или опыту работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. В ряде случаев, например, при заключении срочного служебного контракта, при назначении на должность из кадрового резерва и т.д., конкурс не проводится.

Для замещения должности гражданской службы руководитель государственного органа¹ издает акт (приказ) о назначении на должность и на его основе заключает с прошедшим конкурс гражданином служебный контракт на неопределенный срок либо срочный служебный контракт.

Служебный контракт — это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или

¹ В законодательстве используется термин «представитель нанимателя», имея в виду, что наниматель — это Российская Федерация, субъект Федерации, а руководитель государственного органа — их представитель. Далее по тексту термин также используется.

гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы (ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. В нем предусматривается также ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств.

Поступление на военную службу осуществляется по призыву и по контракту. Если первое — это конституционный долг и обязанность граждан РФ мужского пола, то второе собственно добровольное поступление на государственную военную службу граждан, а в определенных случаях — иностранных граждан¹.

На военную службу по контракту могут поступать граждане (иностранцы), владеющие государственным языком Российской Федерации, а также соответствующие медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям. Для определения соответствия гражданина установленным требованиям проводятся медицинское освидетельствование и мероприятия по профессиональному психологическому отбору.

Кроме того, к кандидатам предъявляются требования по уровню образования, профессиональной и физической подготовки.

Первый контракт о прохождении военной службы вправе заключать граждане в возрасте от 18 до 40 лет, а иностранные граждане в возрасте от 18 до 30 лет.

Контракт о прохождении военной службы заключается между гражданином (иностранным гражданином) и от имени Российской Федерации — Министерством обороны РФ или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В нем закрепляются добровольность поступления гражданина на военную службу, срок, в течение которого гражданин обязуется проходить военную службу, и условия контракта.

Условия контракта о прохождении военной службы включают в себя обязанность гражданина проходить военную службу в Во-

¹ Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О воинской обязанности и военной службе», прохождение военной службы осуществляется в том числе иностранными гражданами по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях. Возможность прохождения военной службы по контракту иностранными гражданами закреплена также в ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». На практике речь фактически идет о возможности поступления на службу граждан государств — участников СНГ.

оруженных Силах РФ, других воинских формированиях или органах в течение установленного срока, добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, а также право гражданина на соблюдение его прав и прав членов его семьи, включая получение установленных социальных гарантий и компенсаций.

Поступление граждан на службу в правоохранительные органы можно рассмотреть на примере органов внутренних дел. Согласно Федеральному закону от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», на службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации, соответствующие установленным квалификационным требованиям, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел.

Решение о заключении с гражданином контракта осуществляется по результатам рассмотрения представленных гражданином документов, с учетом заключения военно-врачебной комиссии, результатов психофизиологических обследований, тестирования на потребление наркотиков, злоупотребления алкоголем, уровня физической подготовки и личного поручительства.

В этом случае **контракт** — соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (уполномоченным руководителем) и гражданином о прохождении службы и замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. Так, руководитель органа обязуется гражданину обеспечить прохождение службы в органах внутренних дел в соответствии с законом, своевременно и в полном объеме выплачивать сотруднику денежное довольствие и предоставлять ему социальные гарантии. Гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел, в свою очередь при заключении контракта обязуется выполнять служебные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать ограничения и запреты, связанные со службой, а также внутренний служебный распорядок.

Для периодической проверки соответствия государственного служащего занимаемой должности проводится его *аттестация*, которая заключается в изучении и оценке результатов профессиональной служебной деятельности государственного служащего и собеседовании с ним *аттестационной комиссией*.

Аттестационные комиссии создаются в каждом государственном органе и состоят, как правило, из руководителя государственного органа (или его заместителя), представителей подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и независимых экспертов (представители научных и образовательных учреждений, общественного совета при государственном органе, общественных организаций ветеранов данного государственного органа).

Включение в состав аттестационных комиссий федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная и другие виды специальной (правоохранительной) службы, независимых экспертов осуществляется только по решению командира (начальника) и лишь для рассмотрения определенных вопросов, например соблюдения требований к служебному поведению.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится один раз в четыре года, а работников органов прокуратуры — в пять лет. Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, аттестуются не реже чем через каждые пять лет прохождения военной службы, а также по окончании военно-учебного заведения, адъюнктуры, военной докторантуры.

Увольнение с государственной службы означает прекращение государственно-служебных отношений между Российской Федерацией, субъектом РФ и гражданином, обладавшим статусом государственного служащего.

Прекращение государственной службы предусматривает исключение государственного служащего из перечня лиц, занимающих в государственном органе штатную должность государственной службы¹.

Конкретные основания прекращения государственной службы предусмотрены в законах о видах государственной службы.

Так, ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и *увольнения с гражданской службы*. В частности, к таким основаниям относится: соглашение сторон служебного контракта; истечение срока действия срочного служебного контракта; расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего; расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя; перевод на государственную службу иного вида; отказ от замещения иной должности гражданской службы, от перевода на иную должность по состоянию здоровья, от перевода в другую мест-

¹ См.: Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. С. 326—327.

ность; обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта; нарушение законодательно установленных правил заключения служебного контракта; выход гражданского служащего из гражданства РФ; несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, нарушение запретов, связанных с гражданской службой и некоторые другие.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Военнослужащий подлежит увольнению с военной службы: по достижении предельного возраста пребывания на службе; по истечении срока контракта; по состоянию здоровья; в связи с лишением его воинского звания; в связи с утратой доверия; в связи с уголовным осуждением военнослужащего к наказанию в виде лишения свободы, лишением права занимать воинские должности в течение определенного срока; в связи с прекращением гражданства РФ; в связи с организационно-штатными мероприятиями; в связи с невыполнением им условий контракта и т.д.

Основания для увольнения *работников правоохранительных органов* в целом аналогичны перечисленным выше.

7.4. Административно-правовой статус государственных служащих

С момента заключения служебного контракта (контракта) и издания приказа (акта) о назначении на должность государственной службы гражданин РФ *приобретает статус государственного служащего*. Согласно п. 4 ст. 10 Закона о системе правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Утрата правового статуса государственного служащего происходит с прекращением служебного контракта (контракта), что означает освобождение занимаемой должности и увольнение с государственной службы.

Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством¹.

Отправной точкой для раскрытия содержания административно-правового статуса государственного служащего служит определение

¹ Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. С. 294.

понятия «государственный служащий». На основе законодательных положений, приведенных в ст. 10 Закона о системе можно сказать, что **государственный служащий** — это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Исходя из данного определения, можно сказать, что административно-правовой статус государственного служащего возникает в связи с занятием должности государственной службы.

Как отмечается в литературе¹, под должностью по общему правилу понимается штатная единица как основной организационный элемент структуры органа или организации. Должность государственной службы определяет границы деятельности государственного служащего, т.е. круг его обязанностей, права и ответственность «по исполнению и обеспечению полномочий» государственного органа.

Должности государственной службы подразделяются на должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъекта РФ, правоохранительной службы и воинские должности. Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента РФ.

Указом Президента РФ также утверждаются перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, типовых воинских должностей, типовых должностей правоохранительной службы. В совокупности эти перечни образуют *реестр должностей федеральной государственной службы*. *Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ* утверждается соответственно нормативным правовым актом субъекта РФ.

Должность государственной службы подразумевает соответствующее ей денежное содержание (размеры должностного оклада и надбавок к нему). Занятие должности государственной службы означает наделение гражданина правами и возложение на него обязанностей, установленных законодательством для эффективной реализации функций государственного управления. Они закрепляются в служебном контракте (контракте) и должностном регламенте (должностной инструкции).

Конкретный круг прав, обязанностей, запретов, ограничений, требований к служебному поведению государственных служащих определяется законами о видах государственной службы.

¹ Административное право России : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. 2-е изд., перераб. и доп. ; отв. ред. Л.Л. Попов. М. : Проспект, 2010. С. 136.

Так, *гражданский служащий* имеет право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; на оплату труда; на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; на защиту сведений о себе; на должностной рост на конкурсной основе и ряд других прав. Гражданский служащий также вправе выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Круг *прав сотрудников внутренних дел*, закрепленный в ст. 11 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», практически аналогичен правам гражданского служащего, за некоторыми исключениями. Например, сотрудник органов внутренних дел в порядке, предусмотренном федеральными законами, имеет право на применение физической силы, ношение, хранение и применение специальных средств и огнестрельного оружия. Кроме того, работа сотрудников по совместительству не допускается, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которая не влечет за собой ухудшение выполнения должностных обязанностей.

В главе II Федерального закона «О статусе военнослужащих» подробно регламентирован порядок реализации *военнослужащими* таких конституционных *прав и свобод*, как свобода, честь и достоинство военнослужащих; право на свободу передвижения и выбор места жительства; свобода слова; право на участие в собраниях, митингах; свобода совести и вероисповедания; право на отдых и на труд, на денежное довольствие, на жилище, образование и ряд других.

В статье 18 того же Федерального закона содержатся *требования к служебному поведению* государственных гражданских служащих, такие как исполнение должностных обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне, в рамках установленной законодательством компетенции государственного органа; не совершение действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов; проявление корректности в обращении с гражданами; уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации и т.д.

В целом можно сказать, что **правовые запреты** в системе государственной службы — это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие государственному служащему со-

вершать определенные действия, несмотря на то что данные действия могут носить общественно полезный характер, но их совершение несовместимо со статусом государственного служащего¹. Запреты, обусловленные режимом государственной службы, указывают на юридическую обязанность, суть которой состоит в запрете на совершение определенных действий, предусмотренных законом.

Несколько иную правовую природу имеют **ограничения**. Она состоит в том, что ограничения «являются правами, входящими в статус гражданина, которых он лишается во время прохождения государственной или муниципальной службы, а после ее оставления в соответствии с законом не имеет права пользоваться ими в течение определенного периода времени»².

Характерным отличием ограничения от запрета является обусловленность (ограниченность) в интересах службы определенных прав государственных и муниципальных служащих, а не полное запрещение их реализации.

Как пример, упоминавшееся право на выполнение гражданским служащим иной (помимо служебной) оплачиваемой работы законодательно *ограничено* двумя условиями: 1) предварительное уведомление представителя нанимателя и 2) недопущение возникновения в связи с выполнением этой работы ситуации конфликта интересов. В то же время существует прямой запрет на занятие без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, что подразумевает однозначное недопущение подобной деятельности.

Перечень ограничений практически одинаков для различных видов службы. Государственный служащий не может находиться на государственной службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну; несоответствия требованиям к состоянию здоровья; наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с другим государственным служащим при непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому; выхода из гражданства РФ и т.д.

¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. М., 2010. С. 48.

² См.: Кулакова Ю.М. Правовые ограничения (теоретический аспект) // Государственное строительство и право : сб. науч. трудов кафедры государственного строительства и права. Вып. 19 / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2007. С. 71—80.

Обязанности государственного служащего означают возложение на него обязанности выполнения определенных действий, за счет которых происходит реализация функций и полномочий органа государственной власти (лица, замещающего государственную должность) и решение задач государственного управления в целом.

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим своих обязанностей является основанием привлечения его к юридической ответственности.

Обязанности государственных служащих можно подразделить на *общие и специальные*.

К общим (основным) обязанностям государственного служащего относится: обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов и законов субъектов РФ; соблюдение установленных в государственном органе правил служебного распорядка, порядка обращения со служебной информацией; выполнение должностных инструкций, должностного регламента; соблюдение и защита прав и законных интересов граждан; исполнение законных поручений (приказов, распоряжений) руководства; поддержание необходимого уровня квалификации; сбережение государственного имущества, в том числе предоставленного для исполнения должностных обязанностей, хранение государственной тайны и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших известными государственному служащему в связи с исполнением им своих должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь граждан и др.

Специальные обязанности возлагаются на государственного служащего непосредственно в связи с занятием определенной должности государственной службы. В них выражается существо повседневной деятельности государственного служащего. Цели и задачи, поставленные законодателем перед конкретным государственным органом, через исполнение специальных обязанностей государственными служащими трансформируются в правоприменительную деятельность в интересах граждан, организаций, общества и государства.

Специальные обязанности закрепляются в служебном контракте (контракте), должностных регламентах (должностных инструкциях) государственного служащего. К таковым могут быть отнесены, например, внесение сведений в реестр недвижимого имущества, ведение приема граждан, рассмотрение и разрешение заявлений о выдаче физическим и юридическим лицам официальных, правоустанавливающих документов, подготовка проектов ведомственных приказов, проведение служебных проверок, ведение делопроизводства, охрана общественного порядка и т.д.

На военной службе различают *общие, должностные и специальные* обязанности. Причем *общие обязанности* примерно аналогичны уже перечисленным выше, только их изложение носит стилистически иной характер, в частности: строго соблюдать Конституцию РФ и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров; дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом; совершенствовать воинское мастерство; беречь военное имущество и т.д. *Должностные обязанности* совпадают по смысловому содержанию с описанными ранее специальными обязанностями государственного служащего. Что касается *специальных обязанностей военнослужащих*, то под ними подразумевается исполнение обязанностей военнослужащими, находящимися на боевом дежурстве (боевой службе), в суточном и гарнизонном нарядах, привлеченными для ликвидации последствий стихийных бедствий и в других нетипичных, нерегулярных ситуациях.

Неотъемлемым элементом правового статуса государственного служащего, призванным подчеркнуть его публично-служебную связь с государством, является присвоение ему в установленном порядке *классного чина, дипломатического ранга, воинского или специального звания*.

Для граждан, проходящих государственную гражданскую службу, устанавливаются *классные чины* (секретарь, референт, советник, государственный советник, действительный государственный советник государственной гражданской службы 1, 2 или 3-го класса, и др.). С учетом особенностей прохождения службы в определенных органах государственной власти устанавливаются классные чины юстиции (Министерство юстиции РФ, Судебный департамент при Верховном суде РФ), дипломатические ранги (Министерство иностранных дел РФ). Гражданским служащим, за некоторым исключением, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

На военной службе устанавливаются *воинские звания* (рядовой, сержант, лейтенант, капитан, майор, полковник и др.), на правоохранительной службе, с учетом отсутствия единого закона, присутствуют разные *специальные звания* (лейтенант полиции, капитан внутренней службы, майор таможенной службы и др.).

Общими условиями присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий (далее — классные чины) в соответствии с Законом о системе являются:

- последовательное присвоение классного чина по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине после его присвоения впервые;
- присвоение классного чина в соответствии с замещаемой должностью государственной службы;

- досрочное присвоение в качестве меры поощрения классного чина на одну ступень выше предусмотренного для замещаемой должности государственной службы;

- сохранение присвоенного классного чина при освобождении от замещаемой должности государственной службы или увольнении с государственной службы.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно только по решению суда.

7.5. Юридическая ответственность государственных служащих

Основанием привлечения государственного служащего к юридической ответственности является совершение им противоправного деяния (правонарушения), т.е. действия или бездействия, нарушающего норму права, специально охраняемую законом возможностью государственно-го принуждения. Помимо *противоправности* понятие правонарушения обязательно включает в себя также категорию *общественной опасности*.

Последнее означает, что действия (бездействие) государственного служащего наносят ущерб либо представляют опасность для интересов личности, общества, государства, вызывают негативные последствия.

В зависимости от степени общественной опасности разграничиваются такие виды правонарушающих действий, как преступления, административные правонарушения, дисциплинарные проступки. Вне зависимости от степени общественной опасности действия государственного служащего могут причинять имущественный или моральный вред, что квалифицируется как гражданско-правовой деликт.

В этой связи можно выделить следующие *виды юридической ответственности* государственных служащих: *уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая и материальная*.

В качестве *целей ответственности* в системе государственной службы определяют: 1) охрану прав и законных интересов общества и личности от противоправных посягательств; 2) защиту правопорядка; 3) восстановление социальной справедливости; 4) предупреждение совершения новых правонарушений (общая и частная превенция); 5) воспитание граждан в духе уважения к закону; 6) обеспечение необходимого уровня доверия населения к институтам публичной власти; 7) повышение престижа государственной службы в общественном сознании¹.

¹ См.: Буралев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография. М. : Юрист, 2008. С. 4.

Основанием для привлечения любого физического лица, включая государственных служащих, к уголовной ответственности является совершение им *преступления*. По уголовному закону преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное под угрозой наказания и предусмотренное Особенной частью Уголовного кодекса РФ. Характерной чертой преступлений, совершаемых государственными служащими, является злоупотребление властью и должностным (служебным) положением в той или иной форме.

Субъектом ответственности за преступление выступает физическое вменяемое лицо, достигшее установленного законом возраста. Существует понятие специального субъекта, в качестве которого, в числе прочих, рассматривается должностное лицо, т.е. лицо, наделенное определенными властными, административно-хозяйственными или организационно-распорядительными полномочиями¹. В этом случае речь идет о злоупотреблении должностным положением (полномочиями). В другом случае лица, находящиеся на государственной службе, могут совершать преступления, не имея каких-либо властных полномочий, но используя служебное положение, например присваивая вверенное им по службе имущество.

Уголовный кодекс РФ, вступивший в действие с 1 января 1997 г.², содержит специальную главу 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», которая включает в себя описание 20 составов служебных преступлений, в том числе «Злоупотребление должностными полномочиями» (ст. 285 УК РФ), «Превышение должностных полномочий» (ст. 286 УК РФ), «Получение взятки» (ст. 290 УК РФ), «Служебный подлог» (ст. 292 УК РФ) и др.

Отдельные составы преступлений, субъектами совершения которых могут быть государственные служащие, содержатся и в других разделах Уголовного кодекса РФ. Так, глава 22 называется «Преступления в сфере экономической деятельности» и предусматривает ответственность должностных лиц с использованием своего служебного положения за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169); регистрации незаконных сделок с землей (ст. 170) и другие деяния, признанные преступными.

Отдельная глава 33 Уголовного кодекса РФ посвящена преступлениям против военной службы. Непосредственным объектом посягательства здесь выступает порядок прохождения военной службы. Здесь

¹ Точное определение должностного лица см.: в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса РФ.

² Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. 17 июня. Статья 2954.

содержатся составы таких преступлений, как «Неисполнение приказа» (ст. 332 УК РФ), «Нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности» (ст. 335 УК РФ), «Самовольное оставление части или места службы» (ст. 337 УК РФ), «Дезертирство» (ст. 338 УК РФ).

Порядок привлечения к уголовной ответственности государственных служащих, как и любых других лиц, определяется Уголовно-процессуальным кодексом РФ¹ без каких-либо особенностей.

Административная ответственность, по мнению Д.М. Овсянко, — это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений².

Под административной ответственностью в сфере государственной службы следует понимать применение в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц в установленном законом порядке мер государственного принуждения к государственным служащим за совершение ими административных правонарушений, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ³.

Кодекс РФ об административных правонарушениях закрепляет особенности административной ответственности специальных субъектов, которыми являются военнослужащие, должностные и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Основным условием административной ответственности должностного лица является совершение им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением им своих служебных обязанностей.

По общему правилу (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ) военнослужащие и сотрудники органов правоохранительных органов за административные правонарушения привлекаются к дисциплинарной ответственности. За отдельные виды правонарушений (предусмотренные ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ — нарушение законодательства о выборах и референдумах, правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования, правил дорожного движения, таможенных правил, невыполнения законных требований ряда должностных лиц и другие) лица, на которых

¹ Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). 24 декабря. Статья 4921.

² См.: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2007. С. 227.

³ См.: Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография. М. : Юрист, 2008. С. 43.

распространяется действие дисциплинарных уставов и специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях.

Исходя из особенностей военной и правоохранительной службы, а также нецелесообразности применения ряда административных наказаний и в соответствии с законом к военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов не применяется административный арест; к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, — административный штраф; административное выдворение не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам.

Рассматривая административные правонарушения, которые могут совершаться государственными служащими, следует выделить такой характерный признак, как *использование служебного положения*. Например, такое административное правонарушение, как нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ч. 1 ст. 14.35 КоАП РФ), предполагает несвоевременное или неточное внесение сведений о недвижимом имуществе в государственный кадастр недвижимости должностными лицами соответствующего органа.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих заключается в применении к ним дисциплинарных взысканий за совершение дисциплинарных проступков, т.е. за виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных должностных (служебных) обязанностей.

На *гражданской службе* применяются следующие виды взысканий: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы.

К *военнослужащему*, проходящему службу *по контракту*, за дисциплинарный проступок могут применяться такие виды дисциплинарных взысканий, как: выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; дисциплинарный арест. Последний вид взыскания не применяется к военнослужащим женского пола.

На *сотрудника органов внутренних дел* в случае нарушения им служебной дисциплины могут налагаться: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в органах внутренних дел.

Основанием применения дисциплинарных взысканий является совершение государственным служащим **дисциплинарного проступка**. Как уже отмечалось, речь идет о виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных (служебных) обязанностей. Существуют более развернутые формулировки. Например, в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под *нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком)* понимается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства РФ, дисциплинарного устава органов внутренних дел РФ, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за *дисциплинарный проступок*, т.е. противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, под которой понимается строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевоинскими уставами и приказами командиров (начальников).

Существуют определенные принципы и порядок применения дисциплинарных взысканий. В частности, за один дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание; до применения дисциплинарного взыскания от государственного служащего истребуется объяснение в письменной форме, проводится служебная проверка (проверка, расследование, разбирательство). По общему правилу дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев (для военнослужащих позднее года) со дня совершения дисциплинарного проступка. Государственный служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в суде.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих, помимо Федерального закона «О статусе военнослужащих», установлены Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ¹

¹ Утвержден Указом Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 14.01.2013) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации».

и Федеральным законом от 01.12.2006 № 199-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»¹.

Существуют определенные особенности привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за *коррупционные правонарушения*, под которыми подразумеваются несоблюдение государственным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Взыскания за данные правонарушения применяются на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, либо по рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

За совершение отдельных коррупционных правонарушений, таких как непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов; непредставление (представление заведомо недостоверных или неполных) сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; участие на платной основе в управлении коммерческой организацией; осуществление предпринимательской деятельности; вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, — государственные служащие подлежат *увольнению в связи с утратой доверия*.

Гражданско-правовая ответственность подразумевает возмещение имущественного или морального вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате действий (бездействия) государственного служащего. В этом случае возникают *деликтные обязательства* (от лат. *delictum* — «правонарушение»), которые носят внедоговорный характер, направлены на возмещение причиненного потерпевшим имущественного или морального вреда и регулируются главой 59 ч. 2 Гражданского кодекса РФ.

Гражданское законодательство закрепляет принцип генерального деликта, в соответствии с которым подлежит возмещению любой вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, в полном объеме лицом, причинившим вред. Возмещение вреда также может быть возложено на лицо (в широком смысле, включая государство, муниципальные образования), не являющееся причинителем вреда.

¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 49 (1 ч.). 4 декабря. Статья 5089.

Гражданский кодекс РФ содержит специальную норму в ст. 1069, согласно которой вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению.

Под **материальной ответственностью** обычно понимается обязанность государственного служащего возместить органу государственной власти причиненный ущерб в пределах и порядке, установленных законодательством. Правовая природа материальной ответственности носит неоднозначный характер, в связи с чем имеются дискуссии относительно принадлежности этого института к трудовому либо гражданскому праву.

В литературе¹ выделяют определенные *признаки* материальной ответственности, которые позволяют более или менее полно охарактеризовать ее содержание, в частности:

- материальная ответственность в сфере государственной службы носит правовосстановительный характер в отличие от дисциплинарной, административной или уголовной, которые имеют наказательное (карательное) значение;

- материальная ответственность в системе государственной службы наступает на основе действия правовых норм ряда отраслей права: административного, трудового, гражданского, законодательства о государственной службе, специальных нормативных правовых актов;

- обязанность государственного служащего возместить причиненный ущерб существует только в отношении государственного органа;

- является самостоятельным видом юридической ответственности и может применяться наряду с другими ее видами (дисциплинарной, административной, др.);

- наступает при наличии прямого действительного ущерба, непосредственной причинной связи между противоправными действиями и наступившими вредными последствиями, вины правонарушителя, если противоправные действия (бездействие) допущены им при исполнении должностных (служебных) обязанностей;

- порядок и условия привлечения государственных служащих к материальной ответственности различаются по видам службы.

Помимо материального вреда по нормам трудового законодательства может возмещаться и моральный вред, в частности, если он причинен работнику неправомерными действиями работодателя.

¹ См.: подробнее: *Буравлев Ю. М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы : монография. М. : Юрист, 2008. С. 34.

Наиболее полно вопросы материальной ответственности урегулированы в отношении военнослужащих. Здесь действует специальный федеральный закон¹.

В соответствии с Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» материальная ответственность военнослужащих подразделяется на ограниченную (как правило, при неосторожной форме вины) и полную (в случае умышленного причинения вреда и по другим основаниям, предусмотренным Законом). Материальная ответственность в сфере военной службы возмещается в размере реального ущерба, возникшего по вине военнослужащего. Применение такой ответственности ограничено во времени тремя годами со дня обнаружения ущерба. Наряду с материальными нормами, данный Закон содержит и процессуальные нормы, регламентирующие соответствующие процедуры, порядок определения размера причиненного ущерба и его возмещения.

В законодательстве, регулирующем прохождение службы в органах внутренних дел, закреплено положение, согласно которому за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник органов внутренних дел несет материальную ответственность в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие «государственная служба», что входит в систему государственной службы?
2. Охарактеризуйте виды государственной службы: гражданскую, военную, правоохранительную.
3. Перечислите основные принципы государственной службы, раскройте их содержание.
4. Что включает в себя понятие прохождения государственной службы?
5. Каковы порядок и особенности поступления на государственную гражданскую службу, военную службу, на службу в правоохранительные органы?
6. Что такое аттестация государственного служащего и кем она осуществляется?
7. Каковы основания прекращения государственной службы?
8. Что понимается под статусом государственного служащего?
9. Каковы основные права и обязанности государственных служащих?
10. Каковы основания и виды юридической ответственности государственных служащих?

¹ См.: Федеральный закон от 12.07.1999 № 161-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О материальной ответственности военнослужащих» // Российская газета. 1999. 21 июля.

Тема 8

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ, ОРГАНИЗАЦИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие и виды предприятий и учреждений. Основы административно-правового положения предприятий, учреждений и организаций.

Создание и прекращение деятельности предприятий, учреждений и организаций. Административно-правовые гарантии их самостоятельности.

Административно-правовая характеристика предпринимательской деятельности и способы ее защиты.

Государственные корпорации как субъекты административного права РФ.

Понятие и виды общественных объединений. Основы административно-правового статуса общественных объединений. Правовые основы взаимоотношений общественных объединений и органов исполнительной власти.

Профессиональные союзы, их права и гарантии деятельности. Взаимоотношения профсоюзов с органами исполнительной власти и администрацией предприятий, учреждений, организаций.

Религиозные объединения. Взаимоотношения религии и государства в Российской Федерации.

8.1. Понятие и виды предприятий и учреждений

Предприятие — это самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

В зависимости от видов производства предприятия делятся на следующие три группы.

1. Производящие продукцию определенного вида (заводы, фабрики).
2. Производящие работы определенной направленности (строительство социально-культурных объектов, производственных корпусов, жилья, дорог и т.д.).

3. Оказывающие различные, в том числе и хозяйственные, услуги (магазины, дома быта, прачечные, станции технического обслуживания и т.д.).

В свою очередь в каждой группе предприятий по видам производства осуществляется дальнейшее разделение их на более конкретные виды. Например, предприятия, которые производят продукцию, делятся на промышленные и сельскохозяйственные. Предприятия, производящие работы, делятся на строительные, проектные, изыскательные и др.

Предприятия, оказывающие хозяйственные услуги, делятся на транспортные, торговые, связи, бытового обслуживания населения и т.д.

В зависимости от формы собственности различают следующие предприятия.

1. **Государственные** (основанные на государственной собственности — федеральной или субъектов РФ).

2. **Муниципальные** (основанные на собственности органов местного самоуправления).

3. **Кооперативные** (основанные на собственности кооперативов различного вида).

4. **Частные** (основанные на частной собственности).

5. **Предприятия, принадлежащие общественным объединениям** и основанные на их собственности (например, типографии политических партий).

6. **Смешанные** (основанные на двух или более формах собственности).

По своему гражданско-правовому статусу различаются предприятия:

- полное товарищество;
- товарищество на вере, общество с ограниченной ответственностью;
- акционерное общество и другие.

Особенностью унитарных предприятий является то, что их учредителями могут быть лишь органы государственной власти или муниципальные органы.

В случаях, предусмотренных законом, по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, может быть образовано унитарное предприятие на праве оперативного управления (федеральное казенное предприятие).

Его Устав утверждается Правительством РФ, а собственность по обязательствам, кроме самого предприятия, несет Российская Федерация.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных (например, административно-политических) функ-

ций некоммерческого характера¹. Оно может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение).

Частным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера².

Государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным учреждением. Частные или муниципальные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества (например, учреждения образования, культуры, здравоохранения).

В зависимости от взятых за основу критериев учреждения также делятся на определенные виды. Например, по характеру своей деятельности они делятся:

- на учреждения социальной сферы (образовательные, культурные, социальной защиты, научные, здравоохранения и др.);
- внешнеполитические учреждения (системы МИДа России — консульства, посольства, миссии);
- учреждения правоохранительных органов (высшие и среднеспециальные образовательные учреждения, научно-исследовательские и иные).

Учреждения также могут быть классифицированы по формам собственности и другим критериям.

Федеральным законом³ предусмотрено создание «Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» автономных учреждений в форме некоммерческих организаций. Как на разновидность юридических лиц на них распространяется действие норм Гражданского кодекса РФ.

¹ См.: п. 1 ст. 120 части первой Гражданского кодекса РФ. Такая же формулировка воспроизведена и в ст. 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ (ред. от 08.11.2010) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ (ред. от 03.12.2012) „Об автономных учреждениях“», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений».

² См.: ст. 9 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «О некоммерческих организациях».

³ См.: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об автономных учреждениях».

Органами автономного учреждения являются: наблюдательный совет, руководитель, общее собрание или конференция работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие. Государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным учреждением.

Наблюдательный совет — создается не более чем на пять лет в составе не менее пяти и не более одиннадцати членов. В его состав входят представители учредителя, исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления. Кратность нахождения лиц в составе наблюдательного совета законодательством не ограничивается. В компетенцию наблюдательного совета входит широкий круг вопросов, предусматривающий рассмотрение целесообразности реализации поступающих предложений по организации работы автономного учреждения.

Руководитель автономного учреждения (*директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель и т.д.*) уполномочен решать вопросы осуществления текущего руководства деятельностью автономного учреждения в определенных границах. От имени автономного учреждения руководитель действует без доверенности. Представляет интересы и совершает сделки от имени автономного учреждения. Утверждает штатное расписание. Контролирует документооборот. Издает «приказы и дает указания, являющиеся обязательными для исполнения всеми работниками автономного учреждения».

В соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» Правительство РФ утвердило порядок ведения соответствующего государственного реестра¹. В нем определены: состав сведений, вносимых в реестр; порядок внесения сведений в реестр и исключения сведений из реестра; предоставление сведений, содержащихся в реестре.

8.2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений

Законодательные акты, предназначенные устанавливать административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть поделены на следующие четыре основные группы.

1. Закрепляющие принципиальные положения в вопросах их взаимоотношений с органами исполнительной власти. Они устанавливают: запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность пред-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2008 г. № 724 (ред. от 24.09.2010) «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций».

приятий; обязательную государственную регистрацию предприятий; обязательность для предприятий ведения бухгалтерской и статистической отчетности; военно-учетной работы; обязательность предоставления государственным органам информации, необходимой для налогообложения и некоторые другие положения.

К этой же группе относятся нормы, которые предусматривают обязанность предприятия соблюдать экологическое законодательство, земельное законодательство, эпидемиологическую безопасность, санитарно-гигиенические требования и т.д.

Уполномоченные государственные органы, осуществляющие надзор за соблюдением законодательства, могут в этой части вмешиваться в деятельность предприятий. Они наделены правом применения мер административного принуждения вплоть до привлечения предприятий и учреждений как юридических лиц к административной ответственности.

В некоторых случаях предприятия и учреждения обязаны получить лицензии на занятие определенным видом деятельности.

2. Нормы, закрепляющие административно-правовой статус государственных предприятий и учреждений.

Поскольку государство является собственником таких предприятий и учреждений, поэтому его полномочия здесь наибольшие. Органы государственной власти обладают следующими правами: образуют предприятия; определяют их местонахождение и юридический адрес; утверждают устав; назначают руководителей; реорганизуют и ликвидируют их.

В силу особой значимости для безопасности государства, личности и общества некоторые виды деятельности разрешаются только государственным предприятиям, на которые распространяется разрешительная система: производство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, изготовление и реализация наркотических средств. Определенные виды деятельности подлежат лицензированию со стороны государства (фармацевтика, банковская и иная деятельность).

Особо важные объекты (телерадиоцентры, мобилизационные (в том числе лекарственные) склады; объекты Центробанка и др.) подлежат обязательной государственной охране.

Должностные лица государственных предприятий и учреждений наделены полномочиями государственно-властного характера, в том числе административной и дисциплинарной властью.

3. Нормы, закрепляющие административно-правовой статус муниципальных предприятий и учреждений. В целом административно-правовой статус муниципальных предприятий и учреждений аналогичен

статусу государственных. Особенностью является то, что он реализуется в отношениях с органами местного самоуправления.

4. Нормы, закрепляющие административно-правовой статус негосударственных предприятий и учреждений. В целом на данные предприятия и учреждения распространяется административно-правовой режим, характерный для других предприятий, независимо от их организационно-правовых форм (т.е. нормы первой группы, устанавливающие правовой режим их деятельности и надзор за их соблюдением).

8.3. Государственные корпорации как субъекты административного права Российской Федерации

Во второй половине 2007 г. в Российской Федерации стали активно создаваться государственные корпорации, которые следует рассматривать как новую форму взаимодействия государства и бизнеса по решению важных для экономики страны задач.

Государственная корпорация — это одна из организационно-правовых форм некоммерческих организаций в Российской Федерации. Правовой статус госкорпораций устанавливается отдельным законодательством¹. Как правило, их руководители назначаются на должность указами Президента РФ.

В отличие от акционерных обществ и государственных унитарных предприятий (ФГУПы) в государственных корпорациях преобладает доля участия государства. На госкорпорации не распространяются положения о необходимости раскрытия информации, обязательные для акционерных обществ. На них не распространяет свое действие и законодательство о несостоятельности (банкротстве). Собственность госкорпорации не является государственной собственностью. Тем самым они выведены из-под надзора Счетной палаты РФ.

Госкорпорации не обязаны представлять в государственные органы отчетные документы о своей деятельности, за исключением документов, представляемых непосредственно в Правительство РФ.

¹ См., например: Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 137-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» // Российская газета. 2007. 25 июля; Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»; Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“»; Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 (ред. от 22.04.2013) «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“».

Контрольно-надзорные органы государства¹ без согласия самих госкорпораций не могут:

- запрашивать у органов управления корпорации их распорядительные документы;
- запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности корпорации у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области взимания налогов и сборов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;
- направлять представителей для участия в проводимых госкорпорацией мероприятиях;
- проводить проверки соответствия деятельности госкорпораций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию;
- в случае выявления нарушений законодательства РФ или совершения госкорпорацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения;
- устанавливать соответствие расходования денежных средств и использования иного имущества госкорпорациями целям, предусмотренным их учредительными документами.

8.4. Основы административно-правового статуса общественных и иных негосударственных объединений

В целях реализации провозглашенного Конституцией РФ права граждан на объединение 19 мая 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общественных объединениях». Его действие распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан. Исключение составляют религиозные и коммерческие организации, а также создаваемые ими некоммерческие союзы (ассоциации).

¹ Федеральные органы государственного финансового контроля; федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области взимания налогов и сборов; федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (см.: ст. 7 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «О некоммерческих организациях»).

Под общественным объединением понимается *добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.*

Добровольность формирования — это важнейший признак общественного объединения. При этом граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов исполнительной власти или органов местного самоуправления.

Отличие государственных органов от общественных объединений заключается в том, что государственные органы действуют от имени и по поручению государства. Издаваемые ими правовые акты обязательны для всех граждан. Общественные объединения являются негосударственными формированиями. Поэтому принимаемые ими нормативные акты обязательны только для членов соответствующих общественных объединений.

Государство по общему правилу не должно вмешиваться в деятельность общественных объединений, а также в их внутриорганизационные отношения. Исключения предусмотрены лишь в связи с необходимостью обеспечения защиты прав и интересов граждан, общественной и государственной безопасности, а также соблюдения законодательства РФ. Общественные объединения могут быть:

1) с государственной регистрацией в органах юстиции и приобретением прав юридического лица. В этом случае общественное объединение имеет счет в банке, может от своего имени приобретать или арендовать объекты недвижимости, транспорт, средства связи, организационную технику или, например, типографию;

2) без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. В этом случае все это при необходимости осуществляют входящие в состав общественного объединения физические или юридические лица (законом предусмотрена возможность вхождения в состав общественного объединения не только физических, но и юридических лиц).

В соответствии с действующим законодательством общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм.

1. Общественная организация — основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов объединившихся граждан и достижения уставных целей (политическая партия, общество охотников и рыболовов, профсоюз, союз журналистов, общество филателистов, союз казаков России и т.д.).

2. Общественное движение — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение преследующее социальные, политические и иные, общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения (движение казачества, движение «зеленых», движение за права женщин, движение ветеранов афганской войны и т.д.).

3. Общественный фонд — не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов и иных, не запрещенных законом поступлений, и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

4. Общественное учреждение — не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих целям этого объединения. (Некоторые юридические вузы создают общественные юридические консультации, комиссия по правам человека при администрации района, города, области.)

5. Орган общественной самодеятельности — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ общества общественной самодеятельности по месту его создания. (Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. Например: общественные инспекции; добровольные народные дружины; домовые или уличные комитеты и т.д.)

Основы административно-правового статуса профсоюзных организаций определяются Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Регламентация их полномочий в сфере трудовых отношений отражена в Трудовом кодексе РФ.

Профсоюзы — это добровольные общественные объединения граждан, связанные общими производственными, профессиональными интересами, создаваемые в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Они независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, местного самоуправления, работодателей и им не подотчетны.

Нормативные правовые акты, касающиеся социально-трудовой сферы, принимаются с учетом мнения профсоюзов. Учредительные документы профсоюзов подлежат регистрации в обязательном поряд-

ке и в случае соответствия законодательству отклонены быть не могут. Приостановить или прекратить деятельность профсоюзов возможно только в судебном порядке.

Статья 14 Конституции РФ определяет, что «никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства». Административно-правовой статус религиозных объединений регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях», а также Постановлением Правительства РФ «О порядке регистрации, открытии и закрытии в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций» и другими нормативными правовыми актами.

Религиозным объединением признается добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на ее территории, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

В Российской Федерации установлен специальный порядок создания религиозных объединений. Оно может быть создано при обязательном соблюдении следующих условий: *совершеннолетними гражданами; в количестве не менее 10 человек; имеющих устав и другие учредительные документы, зарегистрированные в Министерстве юстиции России или его органах на местах.*

С момента регистрации религиозное объединение получает права юридического лица. Устав регистрируется в течение месяца со дня подачи документов. Отказ в государственной регистрации создаваемого религиозного объединения может быть лишь в следующих основных случаях:

- если цели и деятельность религиозной организации противоречат законодательству России;
- если организация не может быть признана в качестве религиозной;
- если устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства.

За религиозными объединениями в России признается право собственности (на здания, сооружения, предметы культа (иконы, свечи, церковную утварь), денежные средства, а также на предприятия, производящие предметы культа или издающие богослужебную литературу).

Законом закреплено право религиозных объединений на совершение религиозных обрядов и церемоний в молитвенных домах и на принадлежащих им территориях, в местах паломничества, на кладбищах, в квартирах и домах граждан. В других местах религиозные обряды и церемонии осуществляются в соответствии с порядком, установленным для проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций, т.е. в уведомительном порядке.

Религиозным организациям предоставлено право на благотворительную деятельность, а также право создавать культурные и просветительские организации (в том числе церковно-приходские школы), учреждать органы массовой информации, включая радио и телевидение (ст. 24).

Особенностями административно-правового статуса религиозных организаций являются следующие:

а) с 1997 г. впервые в законодательном порядке регулируется деятельность иностранных миссионеров. При этом иностранные религиозные организации обязаны получить сертификат. Он выдается только по ходатайству российской религиозной организации соответствующего вероисповедания. Дополнительно для нетрадиционных вероисповеданий предусмотрен временной ценз — деятельность в России в течение не менее 15 лет;

б) в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» (с последующими изменениями и дополнениями) говорится, что создание религиозной организации в воинской части не допускается. В свободное от военной службы время военнослужащие вправе участвовать в богослужениях, иных религиозных ритуалах как частные лица. Это правило действует и в других силовых структурах (МВД России, ФСБ, МЧС России).

Религиозные объединения могут быть ликвидированы по решению их учредителей или суда. Список оснований для ликвидации и запрета деятельности религиозного объединения в судебном порядке составлен с учетом печального опыта последних лет. В частности, такими основаниями являются:

1) действия, представляющие угрозу для общественной безопасности;

2) действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя России;

3) принуждение к разрушению семьи;

4) посягательства на личность, права и свободы граждан: нанесение ущерба их нравственности и здоровью, воспрепятствование получению обязательного образования, склонение к самоубийству или отказу от получения медицинской помощи, принуждение к отчуждению имущества в пользу религиозного объединения;

5) побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом обязанностей.

Надзор за исполнением законодательства о свободе совести и религиозных объединений осуществляют органы прокуратуры.

Контроль за соблюдением уставов религиозных объединений (относительно целей и порядка деятельности) осуществляет зарегистрировавший религиозное объединение орган Министерства юстиции России.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Дайте определение понятию «общественное объединение».
2. Охарактеризуйте виды общественных объединений: общественные организации; общественные движения; общественные фонды; другие виды общественных объединений.
3. По каким основаниям осуществляется классификация общественных объединений?
4. В чем заключается особенность правового статуса государственных корпораций как субъектов административного права Российской Федерации?
5. Определите административно-правовой статус общественных объединений посредством характеристики: порядка их создания; прав и обязанностей их членов; ответственности общественных объединений.
6. Охарактеризуйте основы административно-правового положения религиозных объединений в Российской Федерации через следующие аспекты: понятие религиозного объединения; взаимоотношения государства и религиозных объединений; порядок регистрации и порядок прекращения их деятельности; права религиозных объединений; формы государственного контроля за соблюдением законодательства о свободе вероисповеданий.
7. По такой же схеме охарактеризуйте административно-правовой статус политических партий в Российской Федерации.
8. По такой же схеме охарактеризуйте административно-правовой статус профессиональных союзов в Российской Федерации.
9. Назовите органы исполнительной власти и применяемые ими методы по контролю за законностью деятельности общественных объединений различных видов.

Тема 9

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие и общая характеристика форм и методов государственного управления.

Правовые акты управления: понятие и юридическое значение. Классификация правовых актов управления. Порядок подготовки, издания, вступления в силу и действия актов государственного управления. Требования, предъявляемые к актам управления, и последствия их несоблюдения. Порядок отмены, изменения и приостановления актов государственного управления. Особенности актов с административными санкциями. Административно-правовой договор.

Формы реализации исполнительной власти, их виды. Сочетание правовых и неправовых форм управления.

Виды методов реализации исполнительной власти. Использование административных и экономических методов управления.

Понятие убеждения и принуждения в государственном управлении. Приоритет использования убеждения в осуществлении функций исполнительной власти. Обеспечение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах.

Классификация и правовая характеристика мер административного принуждения.

Лицензирование как метод контроля в государственном управлении.

9.1. Понятие и характерные черты административно-правовых форм государственного управления

Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в различного рода конкретных действиях, отражающих ее содержание и специфику осуществляющих ее государственных органов. В наибольшем объеме данное условие применимо к деятельности органов исполнительной власти, так как именно они реализуют ее повседневно и в многообразных формах.

Профессор Г.В. Атаманчук формы управленческой деятельности определяет как «внешние, постоянно и типизировано фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»¹. Он обоснованно считает, что по формам можно характеризовать деятельность государственных органов в рамках осуществляемой ими компетенции.

В науке административного права подобные формы государственного управления называются административно-правовыми. К ним следует отнести также, например, формы реализации представительной, судебной, исполнительной власти, прокуратуры.

Правовая форма государственного управления отличается от других правовых форм деятельности государства (законодательной, правосудия) тем, что посредством этой формы практически организуется осуществление задач и функций управления; повседневное практическое руководство деятельностью предприятий, учреждений и организаций, служащих и граждан в сферах и отраслях управления на основе и во исполнение законов.

Характерные черты правовых форм государственного управления заключаются в том, что в них наиболее отчетливо проявляется государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Формы управленческой деятельности в силу их направленности весьма многообразны. Выбор в конкретной ситуации тех или иных управленческих форм зависит от многих обстоятельств. На содержание принимаемого управленческого решения могут оказывать влияние следующие факторы: *характер компетенции органа государственного управления (или должностного лица); уровень правовой регламентации между субъектами управления (закон, указ, постановление, ведомственный или межведомственный приказ); характер управленческих связей (прямое или оперативное управление); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); виды взаимодействия (внутреннее или внешнее); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.*

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 2-е изд., доп. М. : Omega-Л. 2004. С. 243—244.

Все используемые органами государственного управления (*должностными лицами*) формы подчинены целям исполнительной и распорядительной деятельности. Поэтому они избираются соответствующими органами произвольно. Как правило, формы деятельности регламентируются административно-правовыми нормами (например, в актах, касающихся правового положения того или иного органа управления, в должностных инструкциях, регламентах).

Для типологии контрольно-надзорных функций издаются нормативные правовые акты. Например, Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352¹ был определен «Порядок исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации», которые даются в целях реализации его конституционных полномочий. **Поручения** содержатся в указах и распоряжениях, «а также в директивах Президента Российской Федерации или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». **Указания** Президента РФ оформляются в виде резолюций.

Руководители органов государственной власти всех управленческих уровней «несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее исполнение поручений и указаний Президента Российской Федерации».

Другим подобным примером может служить Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215, которым были утверждены «Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Определено, что доклады подготавливаются ежегодно по установленной структуре и перечнем сведений в рамках имеющихся полномочий: федеральными органами исполнительной власти; органами исполнительной власти субъектов РФ; органами местного самоуправления.

Одним из новых уровней качества законодательства в сфере действия органов исполнительной власти следует считать складывающуюся практику издания технических регламентов, определяющих качество выпускаемой продукции.

Выбор конкретной формы деятельности подчинен определенным закономерностям, которые можно определить следующим образом. Она должна соответствовать компетенции данного субъекта управления, а также назначению и функциям управленческой деятельности, содержанию и характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта управления.

¹ См.: Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 30 марта.

Классификация форм управленческой деятельности может проводиться по различным основаниям. Большинство ученых-административистов среди форм управленческой деятельности выделяют *правовые и неправовые*.

Правовые формы влекут за собой наступление юридических последствий в виде возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений.

Профессор А.П. Коренев правовые формы управленческой деятельности классифицирует следующим образом.

По содержанию: правотворческая (выработка правовых норм — издание нормативных актов управления); правоприменительная (разрешение на основе норм права конкретных управленческих дел), которая также подразделяется на регулятивную форму правоприменения и правоохранительную.

По целенаправленности: внутренние (решение оргштатных вопросов, делопроизводство, управление внутри организационной структуры); внешние (выполнение возложенных на орган задач и функций).

По способу выражения: словесные (*письменные и устные*); конклюдентные.

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они и в максимальной степени претендуют на обозначение их в качестве административно-правовых форм управления. Речь идет о любых внешне выраженных действиях соответствующих субъектов исполнительной власти, совершение которых непременно влечет за собой наступление определенных правовых последствий. Они являются административно-правовыми формами в собственном смысле, т.е. формами реализации исполнительной власти, составляющих ее содержание юридически-властных полномочий. Правовые формы государственного управления имеют следующие виды.

1. Издание нормативных актов управления.

Под актом управления понимается *имеющее подзаконный характер одностороннее, юридически властное предписание, издаваемое в рамках имеющихся полномочий органом исполнительной власти или должностным лицом с обязательным соблюдением установленных процедур*. Акт управления предназначен регулировать определенные общественные отношения или решать конкретное управленческое дело, а также определять персональное поведение адресата.

Например, приказом Министерства финансов РФ в целях повышения эффективности расходов федерального бюджета и качества управления средствами федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета с учетом бюджетного послания

Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике в 2008—2010 гг. было утверждено Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета¹.

В частности, мониторинг качества финансового менеджмента должен проводиться посредством осуществления анализа и оценки совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса, а именно: составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит. Проводимый мониторинг качества по срокам делится на годовой и ежеквартальный. Материалы с мест направляются в Федеральное казначейство, а затем в Министерство финансов РФ.

2. Издание не носящих нормативный характер (индивидуальных) актов управления.

3. Осуществление иных юридически значимых действий (выдача паспорта, загранпаспорта, получение лицензии (патента), регистрация в налоговой инспекции, регистрация по месту жительства гражданина, составление протокола т.д.).

4. Заключение административных договоров.

Административный договор — *«это основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного соглашения воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»*².

В настоящее время к числу административных договоров относятся следующие.

1. Договоры о разграничении компетенции (например, договоры Российской Федерации с ее субъектами о разграничении предметов ведения).

2. Контракты с государственными служащими (военнослужащими, сотрудниками милиции и т.д.).

¹ См.: Приказ Министерства финансов РФ от 10 декабря 2007 г. № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета» // Российская газета. 2008. 5 апреля. Затем его заменил Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н (ред. от 30.08.2012) «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

² Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. С. 340. (Цит. по: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма. 2004. С. 369.)

3. Договоры об охране имущества (например, вневедомственной охраны при ОВД с администрацией особо важных объектов, перечисленных в отдельном постановлении Правительства России).

4. Договоры о сотрудничестве (например, договор с гражданином о конфиденциальном сотрудничестве в целях борьбы с преступностью, заключаемый на основании федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности») и другие.

В целях совершенствования правовой системы в Российской Федерации осуществляется мониторинг правоприменения¹. Функции по организации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению возложены на Министерство юстиции РФ.

Неправовые формы управленческой деятельности, которые не влекут за собой наступление юридических последствий. Видами неправовых форм государственного управления являются следующие.

1. Проведение организационных мероприятий (непосредственно-организационные формы управленческой деятельности) — это разнообразные проявления управленческой деятельности в целях четкой и эффективной работы органов управления: *сбор сотрудников и их инструктирование; совещания; оказание практической помощи; изучение, обобщение и распространение положительного опыта работы; разработка и внедрение в практику методических рекомендаций; подготовка и рассылка для изучения информационных писем; проведение комплексных и контрольных проверок; изучение общественного мнения и его использование в работе аппарата управления и т.д.*

2. Осуществление материально-технических операций имеет вспомогательное, обслуживающее значение для всех других форм управленческой деятельности (например, подготовка информационных материалов для издания актов управления, составление различных справок, отчетов, делопроизводство, оформление документов). Посредством осуществления технических операций обслуживается сам процесс управления. Такого рода действия все в большей степени подвергаются компьютеризации, что значительно облегчает обработку объемной управленческой информации, повышает производительность и культуру управленческого труда. В процессе материально-технических операций могут готовиться юридически значимые документы (характеристика, справки с места работы или учебы и т.д.).

¹ См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

Административно-правовые формы могут быть классифицированы по целому ряду критериев, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, т.е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т.п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по достигаемым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

д) по адресату: вся система исполнительной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация);

е) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

ж) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние (административно-правовые договоры);

з) по инициативности: используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по условиям применения: нормальные повседневные условия функционирования; режим чрезвычайного или военного положения; режим чрезвычайной ситуации;

к) по целям воздействия: профилактические или пресекательные;

л) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

- м) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);
- н) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные.

9.2. Виды административно-правовых методов государственного управления

Формы управленческой деятельности непосредственным образом связаны с методами государственного регулирования и выражаются через них. В процессе практической деятельности исполнительной власти методам управленческой деятельности (методам управления) отводится важная роль.

Метод — это способ, прием или средство, которое применяется для успешного решения поставленной задачи.

Методы деятельности исполнительной власти *представляют собой способы, применяемые в процессе осуществления управленческих функций, позволяющие применять наиболее эффективные средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты.*

Главным содержанием в сущностной характеристике методов государственного управления является их целенаправленное управляющее воздействие. В целом для методов государственного управления наиболее характерными являются следующие черты.

1. Их органическая связь с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.
2. Они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.
3. В них непосредственно выражаются связи между субъектами и объектами государственного управления.
4. Они используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции.
5. Своим конечным адресатом метод управления всегда имеет соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный).
6. С учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти.
7. В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

8. Метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически-властного характера.

9. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

10. Выбор конкретных методов управляющего воздействия находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего — от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Контрольная функция государства присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции¹. По своей конституционно-правовой природе она производна от его организующего и регулирующего воздействия на все виды общественных отношений. Это дает органам государственной власти право на самостоятельные действия при реализации указанной функции, облекаемой в специфическую форму ее осуществления.

В соответствии с содержанием смысла статей 71—72 Конституции РФ государство вправе и обязано (дискретное право) осуществлять контрольную функцию в сфере общественных отношений. Государственный контроль в сфере экономической деятельности относится к ведению исполнительной власти и ее территориальных структур.

Они обладают полномочиями на применение властно-обязывающих действий, вытекающих из конституционных принципов правового государства. Важнейшими из них являются равенство и справедливость, требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования².

Предоставляемая Конституцией РФ свобода не запрещенной законом деятельности и гарантируемое право на защиту должны быть уравновешены (необходимый баланс прав и обязанностей) требованием в рамках действующего законодательства ответственного поведения определенного круга лиц, исходящего от государства в лице уполномоченных на это органов государственной власти.

Государственный контроль в сфере экономической деятельности по общему правилу обеспечивается бюджетными средствами, формиру-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П.

² См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П и от 31 мая 2005 г. № 6-П.

емыми за счет налогов и сборов либо доходов, получаемых посредством оказания публичных услуг.

Средства реализации управленческих задач и функций, применяемых государством, весьма разнообразны. Это дает основание для их классификации. С общетеоретических позиций проявляется действие универсальных методов любой деятельности — *убеждения и принуждения*. Указанные универсальные методы представляют собой два взаимосвязанных, взаимодополняющих «полюса» единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из содержания их управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно — административных и экономических. Приоритет, отдаваемый именно этим вариантам, порождает немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Характер их прямого воздействия означает, что субъект управления в рамках имеющейся компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), которое является юридически обязательным для объекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных условий, способствующих практической реализации государственной, а в большей степени исполнительной власти.

Внеэкономический характер таких методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или предприятие и т.п.). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых («соподчинение воле»). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. На этой основе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов — *административные*.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Применяя их, субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на материальные интересы управляемых, т.е. опосредствованно, в отличие от способов прямого властного воздействия.

Объект управления ставится в условия, когда сам начинает действовать должным образом не под влиянием директивных предписаний субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаше всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных льгот и т.п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач.

Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение, а косвенно (опосредствованно), т.е. через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение управляемого субъекта достигается не только перспективами материальных выгод, но и реальной угрозой применения материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами прямого (административного) характера.

Законодательством РФ, как и в ряде других государств, предусмотрена возможность применения по отношению к другим государствам специальных экономических мер¹. Они применяются «в случаях возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или)

¹ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах».

нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций».

Применяемые экономические меры могут быть направлены на (п. 2 ст. 3):

«1) приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества;

2) запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление;

3) запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление;

4) прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;

5) изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин;

6) запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов;

7) установление ограничений на осуществление туристской деятельности;

8) запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства».

Эти меры носят временный характер. Решение об их применении принимается Президентом РФ «на основе предложений Совета Безопасности Российской Федерации с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о таком решении».

Предложения о применении специальных экономических мер могут быть внесены Президенту РФ также Советом Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думой Федерального Собрания РФ или Правительством РФ.

Правительство РФ на основании решения Президента РФ в соответствии с настоящим Федеральным законом устанавливает перечень конкретных действий, на совершение которых вводится запрет совершения и (или) в отношении которых вводится обязанность совершения, и иных ограничений. В случае, если реализация специальных экономических мер требует решения Центрального банка РФ, то запрет совершения и (или) обязанность совершения действий и иные ограничения устанавливаются Центральным банком РФ во взаимодействии с Правительством РФ.

Закон возложил обязанность на федеральные органы исполнительной власти, Центральный банк РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ обеспечивать реализацию специальных экономических мер.

Проблема методов управления весьма подвижна и носит диалектический характер. Опыт управленческих отношений свидетельствует о недопустимости антагонистического противоречия между методами прямого и косвенного воздействия. Для этого имеются следующие основания.

Во-первых, управленческая деятельность по своей природе административная («административное» суть «управленческое»). Поэтому методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными. В силу этого обособление административных и экономических методов управления некорректно.

Во-вторых, прямые (административные) и косвенные (экономические) методы используются с единой конечной целью — для достижения эффективности управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же субъектами управленческих правоотношений.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления. На практике не существует объектов управления, которые нуждаются только в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления.

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма. В то же время нередко при выделении административных и экономических методов исходят из того, что первые регламентированы правом, а вторые базируются непосредственно на объективных экономических закономерностях общественного развития. Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное, рациональное и грамотное управление вообще.

В-седьмых, практически в правовых актах управления можно обнаружить органическое сочетание экономического содержания и административно-правовой формы. Например, указы Президента РФ о повышении уровня заработной платы отдельным категориям работников одновременно содержат государственно-властные предписания,

направленные на формирование механизма реализации предусмотримых мер. Экономические рычаги управляющего воздействия требуют принятия соответствующих административно-правовых средств.

Конкретное содержание административно-правовых методов достаточно разнообразно. Это может быть: установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частного характера; утверждение конкретных (адресных) заданий¹; предписания о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление государственных заказов; установление обязательной процедуры совершаемых действий, в том числе и при межведомственном взаимодействии; определение критериев управленческой деятельности; применение административно-принудительных мер и т.п.

9.3. Административно-правовые акты управления

Административно-правовые акты управления в системе законодательства РФ имеют свои особенности и общие характерные черты. Наиболее важными для них являются следующие основные черты:

1) имеют юридическую природу правовой формы исполнительно-распорядительной деятельности;

2) обладают государственно-властным характером и обязательны для исполнения в отношении того круга лиц, кому они адресованы;

3) исполнение акта управления гарантируется, а при необходимости и обеспечивается принудительной силой государства;

4) по своей юридической силе имеют подзаконный характер. Это означает, что они могут быть изданы уполномоченным на это должностным лицом или органом исполнительной власти, а также органом местного самоуправления (юридически нет, но фактически — да) в соответствии и на основании Конституции РФ, федеральных

¹ См., например: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29 сентября 2008 г. № 55 «Об иммунизации населения Российской Федерации в рамках приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения в 2009 году» // Российская газета. 2008. 24 октября.

конституционных и федеральных законов с целью обеспечения их исполнения;

5) устанавливают обязательные правила поведения либо регулируют конкретные отношения. Выполнение содержащихся в них предписаний влечет за собой наступление определенных юридических последствий — возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений;

6) должны носить творческий характер, поскольку содержащиеся в них предписания направлены на оптимальное решение управленческих вопросов. Для достижения этого требования необходимы творческий подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ фактических данных;

7) издаются в одностороннем порядке. При издании межведомственных управленческих актов следует говорить о выражении коллективной воли субъектов управления.

Таким образом, **административно-правовой акт управления** *представляет собой подзаконное одностороннее юридически властное предписание, изданное компетентным субъектом в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности.*

9.4. Отличие административно-правовых актов управления от смежных правовых форм

Административно-правовой акт отличается от закона тем, что носит **подзаконный характер**, т.е. издается на основе и во исполнение закона. Если акт государственного или муниципального управления противоречит закону, то действует закон. Закон может отменить или приостановить действие акта управления.

Судебные акты в отличие от административно-правовых актов являются правовой формой выражения правосудия. Судебный акт есть акт применения нормы права в связи с конкретными нарушениями законодательства. Поэтому судебный акт, как правило, индивидуальный акт, касающийся участников судебного процесса. В основном он не содержит норм права, за исключением некоторых решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ.

Судебные акты издаются по поводу правовых конфликтов, т.е. правонарушений или споров о праве. Административно-правовые акты издаются не только по этим основаниям, но и в связи с совершением субъектами управления правомерных действий в целях осуществления руководства всеми сферами и отраслями управления.

Судебные акты издаются судами, которые независимы и подчиняются только закону. Следовательно, никто не может дать суду указание, как разрешить то или иное конкретное дело, рассматриваемое судом.

Административно-правовые акты могут приниматься субъектом управления на основе и во исполнение не только закона, но и указаний (предписаний) вышестоящих субъектов управления.

От актов прокурорского надзора (протеста, представления, предостережения, постановления) административно-правовой акт отличается следующими юридическими качествами. Акты прокурорского надзора появляются в связи с установлением фактов нарушения закона, направлены на их устранение и предупреждение в будущем. Они не содержат в себе новых норм права, а также (как правило) предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера.

От гражданско-правовых актов (договоров) административно-правовые акты отличаются по своей юридической природе и основаниям принятия. Для гражданско-правовых актов характерно взаимное волеизъявление равных по своему положению сторон. В отличие от административно-правового акта гражданско-правовой акт представляет собой соглашение, результат взаимного волеизъявления сторон, равноправных участников договора. В гражданско-правовом акте отражается частный интерес субъектов конкретного правоотношения, а в административно-правовом содержится публичный интерес.

Документы, имеющие юридическое значение (паспорт, служебное удостоверение, аттестат об окончании школы, диплом об окончании высшего учебного заведения), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных отношений. Составленные по установленной форме, они лишь удостоверяют определенные факты. На их основе могут издаваться административно-правовые акты управления. Например, диплом об окончании высшего учебного заведения является основанием для подготовки и издания приказа о назначении на должность.

Служебные документы (справки, протоколы заседаний, докладные записки, стенограммы собраний и т.п.) не имеют юридического значения, но являются источниками информации. На основании служебных документов так же, как и документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты административно-правовые акты. Могут быть исключения: выдача лицензий на основании протоколов комиссий, образованных при органах исполнительной власти.

Акты управления отличаются также и от актов общественных объединений. Последние издаются от имени коллектива объединения и являются выражением воли его членов. Акты общественных объединений обязательны лишь для членов соответствующих объединений, и их ре-

ализация обеспечивается средствами и методами самого объединения. Юридическим, властным характером эти акты не обладают. В качестве крайней меры может приниматься решение об исключении из общественного объединения.

9.5. Классификация административно-правовых актов управления

По мнению профессора А.П. Коренева, основывающемся на общих положениях теории права, административно-правовые акты необходимо классифицировать по следующим основаниям.

1. По юридическим свойствам — *нормативные, индивидуальные, общего значения, смешанного характера.*

Нормативные административно-правовые акты содержат в себе нормы права. Они принимаются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на многократное применение.

Индивидуальные акты не содержат норм права. Их содержание направлено на разрешение конкретного, носящего индивидуальный характер вопроса управления. Они принимаются на основе нормативных актов и являются актами применения норм права к конкретным случаям. Это наиболее распространенный вид административно-правовых актов, посредством которых оперативно решается большое количество вопросов и дел, возникающих в процессе осуществления управления.

Правовые акты управления общего значения — приказы, постановления, распоряжения, как правило, содержат какие-либо кратковременные предписания (о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу и т.п.) либо общие требования (усилить внимание к определенным категориям дел, повысить требовательность, бережнее относиться к природе, экономить ресурсы и т.д.). **Акты смешанного характера** содержат как нормы права, так и решения по индивидуальным управленческим делам, либо содержат и общие требования. Такие акты управления принимаются по целому комплексу взаимосвязанных вопросов управления.

2. По сроку действия — *с неопределенным сроком действия (бессрочные акты), срочные и временные.*

3. По органам, издающим правовые акты государственного управления, они делятся на следующие: **указы и распоряжения** (издает Президент РФ или глава исполнительной власти субъекта РФ); **постановления и распоряжения** (принимаются органом государственного управления общей компетенции — Правительством РФ, правительствами субъектов РФ); **приказы** — издаются, как правило, руководителями всех уров-

ней органов исполнительной власти, в том числе в милитаризованных структурах. По содержанию приказ может быть как нормативным, так и индивидуальным актом.

Инструкция так же, как и приказ, принимается, как правило, руководителем органа исполнительной власти. Особенность инструкции заключается в установлении порядка исполнения закона или акта вышестоящего органа управления. Поэтому в отличие от приказа инструкция всегда является нормативным актом. Она содержит правовые нормы, которые детализируют законы или другие нормативные акты вышестоящих органов, определяют порядок выполнения работ или совершения отдельных действий.

Акты общего управления издаются органами управления общей компетенции (Президентом РФ, Правительством РФ, президентами и правительствами республик, входящих в состав РФ, главами администраций краев, областей и другими органами общей компетенции).

Акты межотраслевого (надведомственного) управления принимаются органами межотраслевого, а в некоторых случаях и отраслевого государственного управления (Министерством финансов РФ, МВД России — Правила дорожного движения...). Эти акты обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, органами, организациями, должностными лицами независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами.

Акты отраслевого управления регулируют общественные отношения и разрешают управленческие дела в определенной отрасли управления. Они издаются министрами, руководителями ведомств, управлений и т.п.

6. По форме выражения акты государственного управления подразделяются на словесные и конклюдентные.

Словесные акты — это акты управления, выраженные посредством слов, они могут быть письменные или устными.

Письменный акт управления рассматривается как надлежащим образом оформленный официальный письменный документ. Во многих случаях акт имеет юридическую силу лишь тогда, когда соответствующим образом письменно оформлен.

Наряду с письменными актами существуют **устные** (приказы, распоряжения, указания, команды и т.п.). Чаще всего они издаются в процессе оперативного решения вопросов управления, особенно в силовых структурах. Так же, как и письменные, они влекут юридические последствия.

Конклюдентные акты. Воля субъекта управления может выражаться посредством сочетания определенных жестов, сигналов, движений, знаков, звуков и других конклюдентных действий. Таковы, например,

жесты милиционера, регулирующего движение транспорта и пешеходов, сигналы и специальные знаки, подаваемые работниками железнодорожного, водного, воздушного транспорта в целях регулирования и обеспечения безопасности движения, сигналы светофоров, дорожные знаки и разметка дорог.

Несоблюдение предписаний, выраженных конклюдентным способом, также может повлечь за собой определенные юридические последствия.

9.6. Лицензирование как метод контроля в государственном управлении

Институт лицензирования, исходя из его комплексного и системного характера, современными учеными рассматривается в различных аспектах, например¹: как особый правовой режим отдельных видов деятельности, предусматривающий государственный контроль над ней; как правовой институт, регулирующий обособленные группы отношений; как направление деятельности (функцию) государственного управления; как вид государственного контроля за предпринимательской деятельностью. Именно на характеристике этого его аспекта остановимся более подробно.

В целях упорядочения процесса развития рыночных отношений государство формирует соответствующее законодательство. Основным из них в сфере лицензионной деятельности вначале был принят Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ) «О лицензировании отдельных видов деятельности»². Затем

¹ См., например: *Попова Н.Ф.* К вопросу об административных процедурах в области финансов, налогов и сборов // Современный юрист. 2013. № 2. Февраль—март.

² Принятие данного Закона повлекло за собой отмену следующих федеральных законов: Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 39. Статья 4857; Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 178-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон „О лицензировании отдельных видов деятельности“» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Статья 5853; Федеральный закон от 22 декабря 1999 г. № 215-ФЗ «О внесении дополнений в статью 17 Федерального закона „О лицензировании отдельных видов деятельности“» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 52. Статья 6365; Федеральный закон от 22 декабря 1999 г. № 216-ФЗ «О внесении дополнения в статью 17 Федерального закона „О лицензировании отдельных видов деятельности“» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 52. Статья 6366; Федеральный закон от 12 мая 2000 г. № 69-ФЗ «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона „О лицензировании отдельных видов деятельности“» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Статья 2104.

с учетом постоянно ведущейся административно-правовой реформы он утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Сферой применения этого Федерального закона определены отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов (103 вида) деятельности в соответствии с установленным перечнем (п. 1 ст. 17).

Критериями определения лицензируемых видов деятельности (ст. 4) со стороны государства является угроза наступления отрицательных последствий, а именно: «нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием».

Правительство РФ при осуществлении лицензирования в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации в соответствии с определенными Президентом РФ основными направлениями внутренней политики государства наделяется следующими полномочиями: утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности; определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности; устанавливает виды деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ.

Законом (ст. 6) определены полномочия лицензирующих органов, которые выражаются в следующем: *предоставление лицензий; переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий; приостановление действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий и возобновление действия лицензий; прекращение действия лицензий; ведение реестров лицензий, предоставление заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании; контроль за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий; обращение в суд с заявлениями об аннулировании лицензий.*

Действие лицензии прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный

реестр индивидуальных предпринимателей записи о ликвидации юридического лица или прекращении его деятельности в результате реорганизации (за исключением реорганизации в форме преобразования или слияния при наличии на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованных юридических лиц у каждого участвующего в слиянии юридического лица лицензии на один и тот же вид деятельности) либо прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя либо со дня окончания срока действия лицензии или принятия лицензирующим органом решения о досрочном прекращении действия лицензии на основании представленного в лицензирующий орган заявления в письменной форме лицензиата (правопреемника лицензиата — юридического лица) о прекращении им осуществления лицензируемого вида деятельности, а также со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

Порядок осуществления полномочий лицензирующих органов устанавливается положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Законодательно определено, что лицензирующие органы формируют открытые и общедоступные государственные информационные ресурсы, содержащие сведения из реестров лицензий, положения о лицензировании конкретных видов деятельности, а также технические регламенты и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные требования к лицензируемым видам деятельности, за исключением случаев, если в интересах сохранения государственной или служебной тайны свободный доступ к таким ресурсам в соответствии с законодательством РФ ограничен.

Для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в соответствующий лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, к которому прилагаются:

- копии учредительных документов (с представлением оригиналов в случае, если верность копий не засвидетельствована в нотариальном порядке) — для юридического лица;
- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии;
- копии документов, перечень которых определяется положением о лицензировании конкретного вида деятельности и которые свидетельствуют о наличии у соискателя лицензии возможности выполнения лицензионных требований и условий, в том числе документов, наличие которых при осуществлении лицензируемого вида деятельности предусмотрено федеральными законами.

Лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных федеральным законом. Он принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий сорока пяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов. Указанное решение оформляется соответствующим актом лицензирующего органа.

Более короткие сроки принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии могут устанавливаться положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Лицензирующий орган обязан в указанный срок уведомить соискателя лицензии о принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии. Уведомление о предоставлении лицензии направляется (вручается) соискателю лицензии в письменной форме.

В течение трех дней после представления соискателем лицензии документа, подтверждающего уплату государственной пошлины за предоставление лицензии, лицензирующий орган бесплатно выдает лицензиату документ, подтверждающий наличие лицензии.

В случае утраты документа, подтверждающего наличие лицензии, лицензиат имеет право на получение дубликата указанного документа, который предоставляется ему на основании заявления в письменной форме.

Лицензиат имеет право на получение заверенных лицензирующим органом копий документа, подтверждающего наличие лицензии.

Основанием отказа в предоставлении лицензии является:

- наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации;
- несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Не допускается отказ в выдаче лицензии на основании величины объема продукции (работ, услуг), производимой или планируемой для производства соискателем лицензии.

Соискатель лицензии имеет право обжаловать в порядке, установленном законодательством РФ, отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие.

Лицензиат обязан сообщить в лицензирующий орган об изменении сведений об адресах мест осуществления лицензируемого вида деятельности в срок не позднее чем через пятнадцать дней со дня такого изменения.

Лицензиат, изъявивший желание перейти на упрощенный порядок лицензирования, направляет или представляет в соответствующий лицензирующий орган заявление о переходе на упрощенный порядок лицензирования с приложением копии договора страхования граж-

данской ответственности или копии сертификата соответствия осуществляемого им лицензируемого вида деятельности международным стандартам (с представлением оригинала в случае, если верность копии не засвидетельствована в нотариальном порядке).

Плановые проверки соответствия деятельности лицензиата, выбравшего упрощенный порядок лицензирования, лицензионным требованиям и условиям не проводятся.

Срок действия договора страхования гражданской ответственности или срок действия сертификата соответствия осуществляемого лицензиатом лицензируемого вида деятельности международным стандартам должен быть не меньше срока действия лицензии.

Упрощенный порядок лицензирования может применяться при условии заключения соискателем лицензии или лицензиатом договора страхования гражданской ответственности либо при наличии у лицензиата сертификата соответствия осуществляемого им лицензируемого вида деятельности международным стандартам в отношении лицензирования следующих видов деятельности:

- эксплуатация пожароопасных производственных объектов;
- деятельность по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- перевозки морским транспортом грузов;
- перевозки внутренним водным транспортом грузов;
- перевозки железнодорожным транспортом грузов;
- перевозки железнодорожным транспортом грузобагажа;
- транспортировка грузов (перемещение грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на железнодорожные выставочные пути;
- погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте;
- погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам в морских портах;
- погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте;
- деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Перечень сертификатов соответствия осуществляемого лицензиатом лицензируемого вида деятельности международным стандартам, а также существенные условия договора страхования гражданской

ответственности соискателя лицензии или лицензиата, при наличии которых может применяться упрощенный порядок лицензирования, устанавливаются Правительством РФ.

При упрощенном порядке лицензирования проверка возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий лицензирующим органом не проводится.

Лицензионный контроль (ст. 12) проводится лицензирующим органом в целях проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлениях и документах, возможности выполнения им лицензионных требований и условий, а также проверки сведений о лицензиате и соблюдения им лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Приостановление действия лицензии (ст. 13) осуществляется в случае привлечения лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий к административной ответственности в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях. Конкретными примерами являются следующие статьи: «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 9.1); «Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)» (п. 3 ст. 14.1); «Промышленное производство или оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции без соответствующей лицензии, а равно с нарушением условий, предусмотренных лицензией» (п. 4 ст. 14.17).

Кодекс РФ об административных правонарушениях также запрещает ряд деяний, осуществляемых без специального разрешения (лицензии), например: «Пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией)» (ст. 7.3); «Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых» (ст. 7.4); «Самовольная добыча янтаря» (ст. 7.5); «Самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии)» (ст. 7.6); «Самовольное проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств» (ст. 13.3); «Незаконная деятельность в области защиты информации» (ст. 13.13); «Незаконная частная детективная и охранная деятельность» (ст. 20.16).

Отзыв лицензии является юридическим фактом, являющимся одним из предусмотренных законом оснований (случаев) досроч-

ного прекращения действия заключенных ранее гражданско-правовых договоров. Лицензирующие органы ведут реестры лицензий на виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют (ст. 14).

Федеральными органами исполнительной власти, разрабатывающими положения о лицензировании конкретных видов деятельности, лицензирование которых осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, ведутся сводные реестры лицензий в порядке, установленном положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Информация, содержащаяся в реестре лицензий, является открытой для ознакомления с ней физических и юридических лиц.

Должностные лица лицензирующих органов в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей при осуществлении лицензирования конкретных видов деятельности и в случае совершения противоправных действий (бездействия) несут ответственность в соответствии с законодательством РФ (ст. 17.1).

Лицензирующие органы осуществляют контроль за соблюдением правопреемниками реорганизованных юридических лиц лицензионных требований и условий, установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Действие лицензий, которые ранее были выданы реорганизованным юридическим лицам и на основании которых правопреемники реорганизованных юридических лиц осуществляют лицензируемый вид деятельности, может быть приостановлено, или такие лицензии могут быть аннулированы в установленном законом порядке.

9.7. Разрешительная система

Результатом применения административно-правового метода разрешительного воздействия на общественные отношения является предоставление уполномоченными органами и должностными лицами разрешений на осуществление определенных видов деятельности (совершение действий). Метод разрешения выделяется в системе методов деятельности исполнительной власти и действует в условиях установления государством специальных административно-правовых режимов, содержанием которых является относительный запрет, вводимый, как правило, в целях обеспечения безопасности¹.

¹ *Валеев Ю.К.* Метод разрешения в административном праве России : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. С. 3.

Примеры использования отечественной практикой государственного управления метода разрешения имелись начиная с первых значительных правовых актов.

Посредством разрешений в дореволюционной России прежде всего проводилась реализация ограничения права граждан на свободу передвижения. В Древней Руси воеводы могли пускать иностранцев лишь с разрешения высшего правительства (основными объектами охраны при этом были религиозное единство государства и внутренние дела).

В XIX веке разрешительный метод активно использовался в регулировании различных отраслей промышленности и торговли. Именно разрешительный принцип являлся в тот период основой создания фабричных и заводских предприятий. Например, в соответствии с Уставом об акцизных сборах 1861 г. винокурение производилось не иначе, как после получения патента и свидетельства. Предпринимательская деятельность подлежала осуществлению в соответствии с условиями, перечисленными в свидетельстве. Изменение условий винокурения допускалось не иначе как с получением нового свидетельства. Устанавливались жесткие правила розничной продажи алкогольной продукции («правила о раздробительной продаже крепких напитков»). Например, в соответствии с такими правилами для Санкт-Петербурга право открытия питейных заведений, за исключением буфетов, возникало лишь после предварительного освидетельствования помещений полицией при участии акцизного надзора. Об освидетельствовании составлялся акт, предъявлявшийся градоначальнику, которым по согласованию с Акцизным управлением решался вопрос о выдаче разрешения на питейную торговлю.

В советский период виды объектов разрешительной системы были весьма многообразны. Фактически ядром разрешительной системы являлась совокупность правил, регулирующих порядок производства, приобретения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования стрелковых тиров, пиротехнических и оружейно-ремонтных мастерских, штемпельно-граверных, полиграфических предприятий и других аналогичных производств. Широкий круг разрешительных полномочий, непосредственно связанных с охраной общественного порядка, исполняли органы внутренних дел.

Обобщая современные точки зрения, можно сказать, что *разрешительная система* — это *урегулированная административно-правовыми нормами совокупность общественных отношений между наделенными публично-властными полномочиями субъектами, с одной стороны, физическими и юридическими лицами — с другой, возникающих при предостав-*

лении разрешений на осуществление деятельности (совершение действий) и надзоре за соблюдением ее правил в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Законодательство не закрепляет понятие разрешительной системы, хотя соответствующая терминология («разрешительные полномочия», «разрешительные процедуры», «разрешительные функции» и т.п.) часто используется.

В результате разрешительной деятельности соискатели разрешений и получившие разрешения юридические и физические лица приобретают специальный административно-правовой статус.

Так, в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Федеральный закон № 99-ФЗ) соискатель лицензии (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) для получения лицензии должен представить в лицензирующий орган заявление по установленной форме.

Должностные лица лицензирующих органов проводят проверки соискателей лицензий и лицензиатов; выдают лицензиатам предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований.

Особенности разрешительной системы

1. Относительный запрет, установленный ограничительными нормами, закрепленный прямо или косвенно¹ (когда осуществление определенной деятельности или выполнение действий запрещено без получения соответствующего разрешения);

2. Управленческий характер отношений при реализации разрешительной системы.

3. Нацеленность разрешительной системы на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Посредством разрешительной деятельности из определенного круга общественных отношений исключаются субъекты и предметы (орудия производства, вещества и т.п.), не соответствующие установленным требованиям безопасности.

4. Результат разрешительных правоотношений в виде принятия индивидуального управомочивающего акта — акта разрешения на осуществление деятельности (совершение действия), являющегося юридическим фактом, порождающим, изменяющим либо прекращающим

¹ См.: Бахрах Д.Н. Разрешительная система в Российской Федерации // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: материалы Международной дистанционной научно-практической конференции: В 2 т. М.: Изд-во Акад. экон. безопасности МВД России, 2008. Вып. 4. Т. 1. С. 146.

правоотношения различной правовой природы (административные, гражданские, трудовые и т.п.)¹.

5. Возникновение административно-правового режима в результате действия разрешительной системы.

Этот режим характеризует специальный административно-правовой статус соискателя разрешения и субъекта, получившего разрешение.

6. Административный надзор за осуществлением разрешенной деятельности.

Неотъемлемой особенностью разрешительной системы является сохранение административно-надзорных отношений между властными и невластными субъектами в течение всего срока действия разрешения.

7. Применение мер административного принуждения (в том числе приостановление действия или аннулирование разрешения) в случае нарушения правил разрешительной системы.

Процессуальная сторона разрешительной деятельности реализуется путем осуществления разрешительного производства. Согласно сложившемуся мнению, **разрешительное производство — вид производства, в рамках которого устанавливается порядок осуществления конкретных разрешительных процедур** (предоставление разрешения, проведение предварительных контрольных мероприятий, применение оперативных санкций к невластному субъекту разрешительных правоотношений и т.п.).

Например, Д.Н. Бахрах выделяет такие стадии разрешительного производства:

- 1) предварительная (возбуждение разрешительного дела);
- 2) принятие решения;
- 3) исполнение решения;
- 4) надзор за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий;
- 5) аттестация, аккредитация разрешенной деятельности;
- 6) переоформление, продление разрешений;
- 7) применение мер принуждения за допущенные нарушения правил и условий.

Последние три стадии являются факультативными².

В рамках разрешительной системы субъекты права вступают в урегулированные правом отношения по поводу предоставления разрешений на осуществление деятельности (совершение действий), с одной стороны, и получения таких разрешений — с другой.

¹ *Валеев Ю.К.* Метод разрешения в административном праве России : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. С. 108.

² *Бахрах Д.Н.* Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007. С. 454.

Участниками разрешительных правоотношений может быть достаточно широкий круг субъектов (органы исполнительной власти различных уровней, иные наделенные публично-властными полномочиями органы, организации и должностные лица, юридические и физические лица), подразделяемые на властных и невластных. При этом инициаторами возникновения разрешительных правоотношений является невластная сторона, т.е. обращающиеся за получением разрешения в уполномоченные органы юридические или физические лица.

Разрешительная деятельность — это урегулированный административно-правовыми нормами комплекс действий наделенных публично-властными полномочиями субъектов по предоставлению разрешений и надзору за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий).

Субъекты разрешительной деятельности — это органы, организации и должностные лица, наделенные публично-властными полномочиями по предоставлению разрешений, надзору за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий).

Субъект разрешительной деятельности действует в пределах предоставленной ему компетенции в установленном законодательством порядке и формах.

Система полномочий субъекта разрешительной деятельности (содержание компетенции) включает конкретные права и обязанности, предоставленные ему для осуществления возложенных на него задач и функций.

С целью упорядочения представления о субъектах разрешительной деятельности целесообразно их классифицировать:

1) *по принадлежности к аппарату государства, выполняющему его функции:*

- органы государства,
- негосударственные органы;

2) *по характеру полномочий, осуществляемых в рамках разрешительной системы (их направленности):*

- органы, непосредственно предоставляющие разрешения,
- органы, осуществляющие надзор за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий);

3) *по результату разрешительной деятельности (ее завершенности):*

- органы, предоставляющие собственно разрешения,
- органы, предоставляющие промежуточные разрешения.

Форма разрешительной деятельности — однородный по своему характеру и правовым последствиям комплекс действий наделенных публично-властными полномочиями субъектов по предоставлению разрешений и надзору за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий).

Анализ правового регулирования разрешительной деятельности позволяет назвать как минимум следующие наиболее распространенные ее формы:

- 1) лицензирование;
- 2) предоставление разрешения (специального разрешения);
- 3) сертификация;
- 4) предоставление допуска;
- 5) аттестация;
- 6) аккредитация;
- 7) квотирование;
- 8) регистрация;
- 9) предоставление иных видов разрешений (включение в реестр, предоставление права, удостоверение, паспорт и т.п.).

Особенностью отечественного правового регулирования разрешительной деятельности является неупорядоченность используемой терминологии, ее бессистемное применение. Избрание конкретных форм разрешительной деятельности (лицензирование, разрешение, регистрация и т.п.), замена одного вида разрешения другим осуществляется хаотично.

Основной (и наиболее детально регламентированной) формой разрешительной деятельности в настоящее время является *лицензирование*.

В числе наиболее значимых законодательных актов федерального уровня, регламентирующих разрешительные правоотношения, следует прежде всего назвать кодифицированные акты (в том числе Таможенный кодекс Таможенного союза, Лесной кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и др.).

Кроме того, разрешительная система регулируется многочисленными федеральными законами, включая: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и др.

В настоящее время нормативное регулирование разрешительной деятельности на федеральном уровне осуществляется, как правило, путем включения «разрешительного компонента» в правовую ткань регулирующих разноотраслевые отношения нормативных правовых актов.

Законодательных нормативных правовых актов федерального уровня, полностью посвященных регулированию осуществления конкретных форм разрешительной деятельности, не так много на российском

правовом поле. В их числе, например, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». Хотя необходимость такой «целевой» регламентации не вызывает сомнений. Подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, напротив, нередко регулируют как конкретную форму осуществления разрешительной деятельности в целом, так и отдельные аспекты такой деятельности, разрешительные полномочия органов исполнительной власти.

Комплексных нормативных правовых актов, имеющих непосредственное отношение ко всем формам разрешительной деятельности, на федеральном уровне фактически не имеется, что, как представляется, тормозит развитие правового регулирования, препятствует укреплению законности в целом.

Разрешительные полномочия органов исполнительной власти по уровню публичной власти, на котором они осуществляются, можно подразделить:

- на разрешительные полномочия, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти;
- разрешительные полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъектов РФ.

Основной объем разрешительных полномочий реализуется Федеральными службами (как теми, руководство деятельностью которых осуществляют непосредственно Президент РФ и Правительство РФ, так и подведомственными соответствующим федеральным министерствам).

В некоторых случаях разрешительными полномочиями наделяются и федеральные агентства (например, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное дорожное агентство).

Статья 6 Федерального закона № 99-ФЗ предусматривает возможность передачи осуществления полномочий Российской Федерации в области лицензирования отдельных видов деятельности органам государственной власти субъектов РФ.

Например, согласно ст. 15 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление полномочий по лицензированию следующих видов деятельности:

- а) медицинская деятельность медицинских организаций (за исключением медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук);
- б) фармацевтическая деятельность (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными сред-

ствами и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук);

в) деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук).

Кроме того, органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляется предоставление многих других видов разрешений: на проведение региональных лотерей; строительство; ввод объектов в эксплуатацию; выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником; осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игровой зоне и т.п.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Понятие административно-правовой формы государственного управления и их классификация.
2. Какие существуют основания для классификации форм государственно-управленческой деятельности?
3. Перечислите виды форм осуществления государственного управления.
4. Каково соотношение договорных и императивных форм государственного управления в деятельности органов исполнительной власти?
5. В чем заключается сходство и различие между правовыми и неправовыми формами государственного управления?
6. Дайте понятие методов государственного управления.
7. Каковы основания для их классификации?
8. Охарактеризуйте следующие универсальные методы государственного управления — убеждение и принуждение.
9. В чем состоят характерные черты метода государственного управления?
10. В чем заключается взаимосвязь между административными, экономическим и социально-психологическими методами государственного управления?
11. Охарактеризуйте формы и методы, применяемые в процессе административной деятельности органами внутренних дел.

Тема 10

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие законности и способы ее обеспечения. Соотношение законности, дисциплины и целесообразности. Сущность контроля и надзора в сфере государственного управления.

Президентский контроль. Контроль законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти в сфере управления. Надзор органов прокуратуры. Общественный контроль.

Роль обращений (в форме жалоб, предложений и заявлений) граждан в процессе обеспечения законности в государственном управлении.

Право граждан на административную жалобу. Право граждан на судебное обжалование противоправных действий органов государственного управления и должностных лиц. Порядок рассмотрения и разрешения жалоб в органах государственного управления.

Административные регламенты как способ унификации действий органов исполнительной власти.

10.1. Понятие и система способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Содержательная характеристика законности зависит от многих факторов: от формы государства, государственной идеологии, конкретно решаемых исторических задач, степени развитости гражданского общества и т.д. Например, на различных этапах существования СССР государством обосновывалась необходимость соблюдения революционной и социалистической законности.

Законность представляет собой точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и подзаконных актов государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, гражданами и их объединениями.

В общей теории права законность рассматривается как системный фактор государственной и общественной жизни¹. Она характеризуется

¹ См.: Законность в Российской Федерации / НИИ законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2008.

как определенный режим общественной жизни; метод государственного руководства; принцип организации и деятельности субъектов правоприменения; социальное явление.

Для законности, рассматриваемой как режим общественной жизни, характерны единство законности; реальная гарантированность конституционных прав и свобод граждан; неотвратимость наказания за совершенное правонарушение; недопустимость противопоставления законности и целесообразности; взаимосвязь законности, правовой осведомленности и правопослушания¹.

Законность является обязательным атрибутом существования и развития любого организованного общества. Она необходима для обеспечения реализации прав и свобод граждан; образования и функционирования общества; научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата.

В числе факторов, определяющих особую значимость законности в государственно-управленческой деятельности, целесообразно выделить следующие:

- многоаспектность управленческой деятельности, обеспечивающая проникновение упорядочивающего воздействия во все сферы общественной жизни;
- непосредственные контакты субъектов исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, выступающими в качестве субъектов административного права;
- органам исполнительной власти предоставлены широкие полномочия по административному нормотворчеству (как одной из административно-правовых форм государственного управления);
- органы исполнительной власти в законодательном порядке наделены полномочиями по осуществлению правоохранительных функций с правом вынесения решения во внесудебном порядке (административное принуждение и административная юрисдикция);
- субъекты исполнительной власти, действующие на всех уровнях государственной власти, в рамках административного процесса широко используют юридически-властные средства воздействия на управляемые объекты независимо от их организационной подчиненности и форм собственности.

В юридической литературе законность рассматривается как принцип государственной деятельности; метод государственного руковод-

¹ См.: Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус; акад. Ген. Прокуратуры РФ. М., 2012. С. 9.

ства обществом; режим системы взаимоотношений населения с государственными органами.

Конституция РФ (ст. 15) определяет, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы».

Принципами законности являются:

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов;
- недопустимость противопоставления законности и целесообразности;
- реальная гарантированность прав и свобод личности;
- взаимосвязь законности и правовой культуры;
- единое понимание законности на всей территории России;
- создание обстановки неотвратимости наступления ответственности в случае совершения лицом правонарушения.

За последние годы состояние преступности в Российской Федерации, ее динамика и уровень характеризовались следующим образом: в 2004 г. было зарегистрировано 2893,8 тыс. преступлений; в 2005 г. — 3554,7; в 2006 г. — 3855,4; в 2007 г. — 3582,5 а в 2008 г. — 3209,9 тыс. преступлений¹.

Режим законности необходим во всех областях социальной жизни. Однако особую значимость он имеет в системе взаимоотношений субъектов административной власти между собою, а также с гражданами и негосударственными организациями.

Во-первых, субъекты исполнительной власти представляют многочисленную группу, с ними люди, негосударственные организации, трудовые коллективы контактируют намного чаще, чем с прокуратурой, судами, представительными органами. Количество государственных служащих, связанных с исполнительно-распорядительной деятельностью, во много раз превышает численность всех служащих, занимающихся иной государственной деятельностью.

Во-вторых, субъекты исполнительной власти, применяя нормы права, издают большое число подзаконных нормативных актов и обладают значительными властными полномочиями.

В-третьих, они непосредственно распоряжаются огромными материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

В-четвертых, органы исполнительной власти (должностные лица) вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, в их непосредственном ведении находится механизм физического принуждения, защиты (армия, милиция, уголовно-исполнительная система и т.п.).

¹ См.: Шит и Меч. 2009. № 6. 12 февраля.

В-пятых, они наделены дискреционными полномочиями, свободой усмотрения, которая служит одним из средств выполнения государственными органами возложенных на них задач и полномочий.

Создание устойчивого правового режима во взаимоотношениях между субъектами административной власти, с одной стороны, и гражданами, их объединениями, организациями — с другой, предполагает необходимость следующих условий: наличие в государстве развитого законодательства и основанной на нем системы юридических норм; реальности со стороны государства гарантий, обеспечивающих строгое и неуклонное соблюдение правовых норм всеми участниками управленческих отношений; эффективно действующего в рамках соблюдения законности механизма государственного принуждения.

Среди общих условий гарантии законности следует выделить правовые, политические, экономические, организационные. К специальным юридическим средствам обеспечения законности относятся надзор, контроль и принуждение.

10.2. Осуществление контроля органами государственной власти

В системах государственного управления контроль является важнейшим видом обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дела, о выполнении решений. Он широко используется с целью достижения различных целей: повышения исполнительской дисциплины; подведения предварительных или конечных итогов; оценки качества и эффективности работы починенных; предотвращения нежелательных ситуаций; оперативного регулирования управленческих процессов. Сущность и назначение государственного контроля заключается в следующем:

а) наблюдение за функционированием подконтрольных объектов с целью получения объективной информации о ходе выполнения ими существующих правил и данных поручений;

б) анализ и обработка собранной информации с целью выявления складывающихся тенденций, понимания побудительных мотивов и причин, а также разработка прогнозов дальнейшего развития;

в) принятие мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, несчастных случаев, нецелесообразных действий и расходов;

г) учет конкретных нарушений, выявление их причин и условий;

д) при необходимости пресечение противоправной деятельности с целью недопущения вредных последствий и фактов новых нарушений;

е) выявление виновных и при наличии достаточных оснований привлечение их к юридической ответственности.

Содержание понятия «контроль» является довольно широкой и объемной правовой категорией. Он рассматривается в различных аспектах: *как функция государственного управления; как определенный этап в управленческом цикле; как способ обеспечения законности.*

Контроль как управленческая функция носит властный характер и оказывает регулирующее воздействие, влияющее на поступки и действия подконтрольных объектов. Официальный характер контроля проявляется в том, что наделенные властными полномочиями контролирующие органы вправе:

а) давать подконтрольным лицам обязательные для исполнения указания в рамках имеющихся полномочий;

б) ставить перед компетентными инстанциями аргументированный вопрос о необходимости привлечения к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях;

в) в необходимых случаях непосредственно применять обоснованные меры государственного принуждения.

В отличие от теоретических взглядов и подходов к пониманию и разграничению сущности между понятиями «надзор» и «контроль» законодатель при регламентации деятельности контролирующих органов исходит из их единства и взаимодополнения.

Такая позиция отражается не только в названиях нормативных правовых актов¹, но и в их содержательной характеристике. Например, территориальные органы Федеральной службы по экологическому, тех-

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов» // Российская газета. 2006. 31 декабря. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области связи», «Положением о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха», «Положением о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов», «Положением о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания», «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах», «Положением о государственном ветеринарном надзоре», «Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре»).

Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» // Российская газета. 2007. 28 февраля. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 11.03.2011 № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» (вместе с «Положением о государственном контроле (надзоре) в сфере образования»).

нологическому и атомному надзору в рамках предоставленных полномочий осуществляют «контроль и надзор»¹.

Например, задачами государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов является обеспечение соблюдения: требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства.

Законодатель посчитал необходимым указать, что контроль и надзор в сфере образования осуществляются следующими путями: проведение выездных (инспекционных) и камеральных проверок, включающих в себя рассмотрение документов, экспертизу качества образования, проведение при необходимости тестирования обучающихся и воспитанников образовательных организаций; анализа причин возникновения нарушений законодательства РФ в области образования; воздействия на нарушителей законодательства РФ в области образования.

Лица, уполномоченные на проведение проверки в сфере образования, имеют право на осуществление следующих мер: в установленном порядке посещать проверяемую организацию или орган управления образованием; проверять содержание их деятельности; запрашивать необходимые для проведения проверок материалы и документы и осуществлять их экспертизу; осуществлять экспертизу качества образования (например, тестирование обучаемых).

При осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов уполномоченные на то лица имеют следующие права: осуществлять проверки объектов, подлежащих контролю и надзору; проверять соблюдение установленных требований к использованию и охране водных объектов; по результатам проведенных проверок составлять акты и представлять их для ознакомления водопользователям; осматривать в установленном порядке и при необходимости задерживать суда (в том числе иностранные) и другие плавучие средства, допустившие загрязнение с судов нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором либо не принявшие необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов; давать обязательные для исполнения предписания об уstra-

¹ См.: п. 4.2. Приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 15 апреля 2009 г. № 93 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Российская газета. 2009. 5 июня. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минприроды России от 16.02.2011 № 35 «О признании утратившими силу отдельных Приказов Минприроды России».

нении выявленных в результате проверок нарушений в установленные сроки; уведомлять в письменной форме стороны, заключившие договор водопользования, о результатах проверок и выявленных нарушениях условий использования водных объектов.

Основными задачами государственного контроля являются:

- проверка исполнения требований нормативных актов, а также решений, принимаемых органами, осуществляющими государственное управление, и их должностными лицами;
- осуществление профилактических мер и пресечение нарушений государственной (в том числе служебной) дисциплины;
- изучение причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- разработка мер по устранению возможных нарушений;
- повышение эффективности деятельности органов, организаций, должностных лиц в сфере государственного управления.

Система субъектов, наделенных правами по осуществлению государственного контроля в Российской Федерации, включает в себя: контроль Президента РФ; контроль органов законодательной власти; контроль федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; контроль органов судебной власти.

Специфика президентского контроля определяется конституционным статусом Президента РФ как главы государства, не принадлежащего ни к одной ветви власти. Президент России в соответствии с Конституцией РФ обладает широким кругом властных полномочий по контролю за исполнительными органами государственной власти.

Он вправе принимать решения об отставке Правительства РФ (ст. 117), отменять его нормативные акты (ст. 115), приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации (ст. 85) и другими полномочиями, предоставленными ему Конституцией РФ. Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах: *непосредственный контроль Президента РФ и контроль через соответствующие президентские структуры* (Администрация Президента; Главное Контрольное Управление; Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах).

В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» его основными целями являются (ст. 2):

- обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;
- укрепление законности и правопорядка;

- выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;

- противодействие коррупции;

- изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

К субъектам осуществления парламентского контроля отнесены (ст. 4):

- обе палаты Федерального Собрания РФ;

- Государственная Дума РФ;

- комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ;

- парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования;

- члены Совета Федерации РФ и депутаты Государственной Думы РФ;

- в указанных федеральным законом случаях Счетная палата РФ¹.

В федеральных министерствах и ведомствах принимаются соответствующие ведомственные приказы, регламентирующие обязанность и порядок уведомления государственными служащими работодателей о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений².

¹ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О Счетной палате Российской Федерации».

² См., например, приказы: Федерального агентства специального строительства (Спецстрой России) от 30 ноября 2009 г. № 568 «О порядке уведомления федеральными государственными служащими Федерального агентства специального строительства о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений»; Федеральной службы по тарифам (ФСТ России) от 1 декабря 2009 г. № 512-к (ред. от 17.08.2010) «Об утверждении Порядка уведомления государственными гражданскими служащими ФСТ России о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки этих сведений»; Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) от 10.12.2009 № 81-од (ред. от 05.04.2012) «Об утверждении порядка уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного служащего Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству к совершению коррупционных правонарушений»; Федерального дорожного агентства (Росавтодор) от 25 января 2010 г. № 2 «О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федерального дорожного агентства к совершению коррупционных правонарушений» и т.д. // Российская газета. 2010. 26 февраля.

В субъектах РФ также принимаются соответствующие меры контроля. Например, указом Мэра Москвы от 29 июля 2009 г. № 49-УМ был утвержден Перечень должностей государственной гражданской службы города Москвы, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие города Москвы обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В федеральных министерствах и ведомствах издаются соответствующие приказы, определяющие нормативно установленный порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции¹.

Федеральное Собрание РФ вправе контролировать законность действий федеральных исполнительных органов власти. В свою очередь законодательные органы субъектов РФ в соответствии с действующим законодательством обладают контрольными полномочиями в отношении исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ. Такие полномочия законодательных органов закреплены соответствующими конституциями (уставами).

В основном Государственная Дума РФ обладает контрольными полномочиями. Она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Государственная Дума вправе выразить в постановлении о недоверии ему.

Госдума России может влиять на исполнительную власть с помощью бюджета. Она дает оценку проекту федерального бюджета, выносимому на ее рассмотрение Правительством, которое обязано ежегодно (с 2008 г. бюджет страны будет приниматься сроком на три года) представлять Государственной Думе отчеты об исполнении федерального бюджета за прошедший год.

¹ См., например, приказы: Федеральной антимонопольной службы от 15 сентября 2009 г. № 609 «Об утверждении порядка проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов ФАС России в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»; Федеральной службы по тарифам (ВСТ России) от 12 ноября 2009 г. № 299 (ред. от 16.10.2013) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСТ России»; Министерства экономического развития РФ (Минэкономразвития России) от 23.11.2009 № 482 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации»; Федеральной службы безопасности РФ от 24 ноября 2009 г. № 606 (ред. от 04.11.2013) «Об утверждении Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности».

Органы прокуратуры. Впервые в России царь Петр I своим указом от 12 февраля 1722 г. учредил прокуратуру России как «око государево». В сложнейший период формирования централизованного государства был создан орган государственной власти, основным предназначением которого стал надзор за единством понимания законов и безусловным выполнением содержащихся в них правовых предписаний. Органы прокуратуры являются обязательным институтом власти со специальным правовым статусом в механизме любого государства.

Построение структуры органов прокуратуры основывается на положениях ст. 129 Конституции РФ и ст. 4 Закона о прокуратуре Российской Федерации, в которых прокуратура характеризуется как единая, централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Предметом прокурорского надзора являются:

- соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

Прокуроры, кроме надзора, выполняют и другие виды прокурорской деятельности: участвуют в рассмотрении дел судами в качестве государственных обвинителей; в случаях, предусмотренных законом, осуществляют расследование уголовных дел.

На паритетных началах Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату России, которая выполняет следующие задачи:

- осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов и подзаконных актов;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном Банке РФ и иных финансово-кредитных учреждениях;
- регулярное представление Федеральному Собранию информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата России является членом ИНТОСАИ — международной организации, объединяющей 186 национальных счетных палат. В условиях мирового финансового кризиса становится актуальной задача ведения антикризисного мониторинга. В США он уже осуществляется главным контрольным управлением посредством постоянного анализа ситуации и ежеквартального информирования руководства страны.

Выполняя стоящие перед ней задачи, Счетная палата России использует различные виды контроля: **аудит эффективности** — определение социально значимого результата использования государственных средств, оценка их эффективности с позиций решения общегосударственных задач; **стратегический аудит** — заключается в осуществлении контроля за масштабными долгосрочными государственными программами.

Еще одна форма парламентского контроля за правительственными учреждениями — деятельность назначаемого Государственной Думой РФ Уполномоченного по правам человека. Он проверяет реализацию конституционных норм о правах и свободах личности. Уполномоченный по правам человека действует в соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 103 Конституции РФ).

Одной из форм парламентского контроля является **депутатский запрос**. Депутат, группа депутатов Совета Федерации или Государственной Думы РФ вправе обращаться с запросом к Правительству, Генеральному прокурору, председателю Центрального Банка, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнитель-

ных органов государственной власти субъектов РФ и органов самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов.

Конституции и Уставы субъектов федерации тоже содержат положения о парламентском контроле за исполнительной властью. Они закрепили такие формы воздействия, как необходимость получения согласия законодательного органа на назначение главы правительства, отчеты об исполнении бюджета.

Органы исполнительной власти применяют различные формы и методы в целях обеспечения реализации принципа законности в рамках имеющихся полномочий.

В целях совершенствования деятельности по обеспечению правопорядка высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ указом Президента РФ¹ предписано образовывать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах РФ и утвердить их состав. Основными задачами координационных совещаний являются:

- обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах РФ, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области;

- анализ эффективности деятельности территориальных органов МВД России и территориальных органов иных органов исполнительной власти всех управленческих уровней и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах РФ;

- разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах РФ;

- организация взаимодействия органов исполнительной власти всех управленческих уровней и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах РФ.

10.3. Общий административный надзор

Принято считать, что в России в соответствии с действующим законодательством применяются следующие виды надзора: судебный, прокурорский и административный. Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что таможенный, бюджетный, банковский и иные надзоры являются составной частью трех вышеперечисленных надзоров.

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 (ред. от 26.06.2013) «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка».

Административный надзор среди других является наиболее объемным и разнообразным. При соблюдении определенных федеральными законами условий он допускает возможность вторжения в права физических и юридических лиц.

Тенденция расширения объема административно-надзорной деятельности имеет объективный характер и определяется повышением роли технических средств, разнообразных технических правил, контроль за соблюдением которых — важное условие обеспечения безопасности граждан, общества, государства.

В административном праве под **административным надзором** понимается надведомственный специализированный систематический контроль (или наблюдение) органов исполнительной власти (их структурных подразделений) за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-юридических норм.

Содержание надзорной функции предполагает возможность осуществления: *систематических проверок; мониторинг; лицензионную, регистрационную, уведомительную, регламентарную функцию; оценки соответствия управленческих действий законодательству.*

Применительно к деятельности полиции и других правоохранительных органов термин «надзор» предполагает вмешательство не только в конфликтные ситуации, связанные с правонарушениями, в целях их пресечения (в том числе и с применением силы), но и в ситуациях, требующих принятия оперативных решений, направленных на защиту жизни и здоровья граждан, а также форм собственности.

С точки зрения профессора С.И. Котюргина, административный надзор делится на общий и специальный. **Общий административный надзор** — это наблюдение органов исполнительной власти, наделенных специальными полномочиями, за точным исполнением гражданами и должностными лицами предприятий, учреждений и организаций законов и основанных на них подзаконных нормативных актов.

Специальный надзор милиции (органов внутренних дел), по мнению С.И. Котюргина, распространялся на две категории объектов:

1) на граждан, представляющих для органов внутренних дел определенный интерес ввиду своей противоправной деятельности (ставятся на учет, находятся под контролем, с ними проводится воспитательная работа и т.д.);

2) на объекты разрешительной системы (огнестрельное оружие, стрелковые тир, оружейно-ремонтные и пиротехнические мастерские, склады с взрывчатыми материалами, радиоактивными веществами и пр.). Надзор за данными объектами необходимо осуществлять ввиду их значительной общественной опасности.

Главными задачами административного надзора является обеспечение: *безопасности граждан, общества, государства; надлежащего качества продукции и услуг.*

10.4. Основные направления развития административного надзора

1. Правотворчество, а также участие в формировании правового режима поднадзорных объектов. В одних случаях центры надзорных структур сами утверждают специальные правила (санитарные, ветеринарные, технических осмотров, учета происшествий и т.п.). В других случаях утверждают их совместно с органами администрации. В третьих — правила и нормы принимаются по согласованию с ними. В четвертых — они принимают непосредственное участие в подготовке проектов соответствующих нормативных актов.

2. Организационно-массовая и материально-техническая деятельность. Субъекты административного надзора используют разнообразные формы неправовой управленческой деятельности для достижения поставленных перед ними целей. Они активно осуществляют пропаганду специальных знаний (правил дорожного движения, пожарной безопасности и др.), координацию и методическое руководство соответствующей деятельностью поднадзорных объектов, учетно-аналитическую работу.

Например, центры санитарно-эпидемиологического контроля проводят анализы крови, а природоохранные инспекции воспроизводят природные ресурсы. ГАИ оказывает помощь лицам, пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях.

3. Наблюдение за соответствующими отношениями, действиями, состоянием окружающей среды и материальных ценностей. Основной формой надзорной деятельности является непосредственное осуществление контроля. Он предполагает сбор и анализ информации о поднадзорных объектах. Для этого субъекты надзора наделяются полномочиями требовать представления справок, отчетов и иных документов. При необходимости — брать объяснения у должностных лиц и граждан. Проводить проверки, досмотры, обследования на местах, направлять материалы специалистам. Для выяснения истины требовать проведения экспертиз, обследований, инвентаризаций. Участвовать в работе комиссий по расследованию несчастных случаев.

4. Применение предупредительно-профилактических мер. Это могут быть: обязательные прививки, карантины, санитарные зоны; запрещение проезда транспорта по определенным участкам и доро-

гам; закрытие отдельных участков государственной границы; изъятие и уничтожение предметов и продуктов, представляющих угрозу для здоровья населения и общественной безопасности. Например, государственные ветеринарные инспектора в целях предотвращения возможной эпидемии вправе принимать решения о вакцинации животных по эпизоотическим показаниям, а иногда и их массовом уничтожении.

Другим примером может служить письменная информация (разъяснение) Федеральной антимонопольной службы РФ (ФАС России) о некоторых вопросах размещения госзаказа у субъектов малого предпринимательства¹. Со ссылкой на Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О государственном заказе» ФАС России разъясняет, что государственные заказчики, за исключением случаев размещения заказов на поставки, работы и услуги для нужд обороны и безопасности, и муниципальные заказчики обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере не менее чем 10 и не более чем 20% общего годового объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в соответствии с перечнем товаров, работ и услуг, установленных Правительством РФ, путем проведения торгов или запроса котировок.

5. Осуществление юрисдикционной деятельности посредством применения в рамках имеющихся полномочий мер принудительного характера. В этом случае субъекты административного надзора: пресекают противоправные действия; выявляют их причины; устанавливают круг виновных лиц; при необходимости самостоятельно применяют административные санкции; ставят перед компетентными органами вопросы о привлечении виновных к административной, дисциплинарной или уголовной ответственности.

Юрисдикционная деятельность включает в себя: сбор доказательств, необходимых для выявления интересующих обстоятельств; определение степени виновности; оценку полученной информации; принятие административных актов. Перечень органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных к административной ответственности, установлен в главе XXIII КоАП РФ.

¹ См.: Разъяснение положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части порядка размещения заказа на оказание услуг связи». (Документ утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.)

Таким образом, особенностями административного надзора, позволяющими отграничить его от иных вариантов контрольной деятельности, являются следующие:

- осуществляется во внесудебном порядке;
- в ходе административного надзора осуществляется проверка исполнения общеобязательных правил специального характера, устанавливаемых законами и подзаконными нормативными актами;
- предметом административного надзора является оценка деятельности поднадзорных объектов с точки зрения ее соответствия специальным общеобязательным правилам без вмешательства в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов;
- административный надзор распространяется не только на граждан, но и на негосударственные организации;
- субъекты административного надзора применяют к поднадзорным объектам широкий арсенал средств административного принуждения (административное предупреждение, административное пресечение, административное наказание).
- для реализации задач административного надзора создаются специализированные органы или наделяются дополнительными полномочиями постоянно действующие органы власти.

10.5. Административные регламенты как способ унификации и обеспечения законности действий органов исполнительной власти

Административный регламент — это «нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»¹.

Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 был утвержден Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти². Он устанавливает общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и применяется совместно с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

¹ См.: п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. 30 июля.

² См.: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 27.03.2013) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 были утверждены правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций¹.

Регламент федерального органа исполнительной власти разрабатывается в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, положением о соответствующем федеральном органе исполнительной власти и на основе Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Наряду с положениями, предусмотренными Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, федеральный орган исполнительной власти может включать в свой регламент иные положения по вопросам, не урегулированным указанными типовыми регламентами.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти в централизованном порядке определяет единые подходы к решению широкого круга следующих вопросов.

На законодательном уровне определены требования к структуре административных регламентов, на основании которых должны предоставляться государственные и муниципальные услуги. Они должны содержать следующие разделы, устанавливающие²: общие положения; стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме; формы контроля за исполнением административного регламента; досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

Государственная услуга — это «предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

² См.: п. 2 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Федерации», — деятельность по реализации функций перечисленных субъектов российского права, «которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»¹.

Муниципальная услуга — это предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, «которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований»².

Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 был утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)³. В нем установлены требования к разработке и утверждению федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

В административных регламентах устанавливаются сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (предоставление государственной услуги), на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ.

Административные регламенты разрабатываются исходя из требований к качеству и доступности государственных услуг, устанавлива-

¹ Там же, п. 1 ст. 2.

² Там же.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (ред. от 16.05.2011) «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

емых стандартами государственных услуг, разработанными и утвержденными в соответствии с законодательством РФ. До утверждения стандартов государственных услуг административные регламенты разрабатываются с учетом требований к предоставлению государственных услуг, установленных законодательством РФ, а также с учетом рекомендаций Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Помимо административных регламентов стали разрабатываться и **технические регламенты**¹, основным предназначением которых является обеспечение мер по поддержанию устанавливаемого уровня предоставляемых услуг или качества определенного вида продукции. Примером подобного рода является Технический регламент о безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков.

Другим примером является принятие Технического регламента о безопасности машин и оборудования, который устанавливал «минимально необходимые требования к безопасности машин и оборудования при проектировании, производстве, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, перевозке, реализации и утилизации в целях защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей».

Процедура разработки и принятия административных регламентов зависит от особенностей правового статуса федерального органа исполнительной власти, его разрабатывающего. Если они разрабатываются федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, а также государственными внебюджетными фондами, координацию деятельности которых осуществляет федеральное министерство, то утверждаются в установленном порядке федеральным министром по представлению руководителей соответствующих федеральных служб, федеральных агентств и государственных внебюджетных фондов.

Исполнение органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, переданных им на основании федерального закона с предоставлением субвенций из федерального бюджета,

¹ См., например: Федеральный закон от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ (ред. от 22.07.2010) «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»; Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию»; Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

а также части полномочий федеральных органов исполнительной власти по исполнению государственных функций (предоставлению государственных услуг), переданных органам исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с соглашениями, осуществляется в порядке, установленном соответствующим административным регламентом.

Административные регламенты представляются на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ в порядке, установленном законодательством РФ. Внесение изменений в административные регламенты осуществляется в порядке, установленном для разработки и утверждения административных регламентов.

Административные регламенты подлежат опубликованию в соответствии с законодательством РФ о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также размещаются в сети Интернет на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и организаций, участвующих в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). Тексты административных регламентов должны размещаться в местах исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги).

Порядок разработки административных регламентов для государственных внебюджетных фондов осуществляется также в соответствии с требованиями, установленными Порядком для федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ к административным регламентам предъявляются следующие основные требования. Их наименование определяется соответствующим федеральным органом исполнительной власти, с учетом формулировки, соответствующей редакции, которым предусмотрена такая государственная функция (государственная услуга).

В структуру административного регламента должны включаться следующие разделы: общие положения; требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги); административные процедуры; порядок и формы контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги); порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Описание каждого административного действия содержит следующие обязательные элементы (п. 32 Правил): юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия; сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия; содержание административного действия, продолжитель-

ность и (или) максимальный срок его выполнения; критерии принятия решений; результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных системах.

На федеральный орган исполнительной власти, разработавший проект административного регламента, возлагается обеспечение получения не менее одного заключения независимой экспертизы, которая может быть также проведена по инициативе заинтересованных организаций за счет собственных средств (п. 39 Правил).

В современной России наблюдается переизбыток контролирующих органов. Только на федеральном уровне «в системе исполнительной власти действуют 28 различных органов, имеющих полномочия в сфере контроля и надзора. Каждый год они проводят более одного миллиона контрольных мероприятий, нередко дублируя друг друга»¹.

Соблюдение принципа законности в действиях органов государственной власти в Российской Федерации способствует наиболее полной и эффективной реализации в практической деятельности механизма государства конституционного принципа взаимной ответственности между государством и населением.

В Российской Федерации постепенно формируется административно-правовой механизм реализации этого принципа. В качестве одного из примеров подобного рода являются положения вступившего в силу с 1 января 2009 г. Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»².

Он регулирует взаимные отношения, с одной стороны, между органами исполнительной власти (федеральными и субъектов РФ), уполномоченными осуществлять государственный контроль (надзор) и органами местного самоуправления, уполномоченными осуществлять муниципальный контроль за деятельностью, с другой стороны, юридических лиц и частных предпринимателей. На законодательном уровне определено содержание полномочий субъектов возникающих

¹ Степашин С. Аудит государственного масштаба // Российская газета. 2009. 15 января.

² Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

в управленческой сфере контрольно-надзорных правоотношений и регламентируются правовые пределы их действий.

Государственный контроль (надзор) представляет собой «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями», установленных законодательством РФ требований посредством организации и проведения проверок, «принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями» (п. 1 ст. 2 Закона).

В СССР действовал специальный государственный орган — Комитет народного контроля (КНК) СССР. Председатель комитета по своему статусу был членом Правительства СССР. Закон СССР «О народном контроле в СССР» (1979) определял народный контроль как сочетание государственного контроля с общественным. В зоне внимания КНК СССР находились все области народного хозяйства и управления, производство и государственный аппарат, законность и эффективность расходования материальных и денежных ресурсов государства. В 1990 году в начале либерально-экономических реформ в стране были упразднены практически все виды государственного контроля.

В соответствии с рассматриваемым федеральным законом *государственный контроль (надзор)* включает в себя:

федеральный государственный контроль (надзор), устанавливаемый Президентом РФ или Правительством РФ (если он не установлен федеральным законом);

региональный государственный контроль (надзор), устанавливаемый высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ с учетом требований «в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством Российской Федерации, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации»;

муниципальный контроль представляет собой «деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок

соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации».

С 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹. Его также следует рассматривать как один из методов, используемых государством в сфере организации государственного управления и основывающийся на следующих основных принципах (ст. 4 Закона):

- открытость и доступность информации;
- достоверность информации;
- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Федеральный закон регламентирует обязательную организацию доступа к информации о их деятельности. Исключение составляет информация, «отнесенная в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну» (п. 1 ст. 5 Закона).

Указанная информация может предоставляться пользователям² в следующих формах: в *устной форме* (во время приема, по телефонам справочных служб, по сетям связи общего пользования); в *виде документированной информации*, в том числе в виде электронного документа.

¹ См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

² Пользователем информации может быть «гражданин (физическое лицо), организация (юридическое лицо), общественное объединение, осуществляющее поиск информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Пользователями информацией являются также государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации» в соответствии с требованием законодательства (см.: п. 3 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. 2009. 13 февраля).

Должностные лица, виновные в нарушении права на доступ к информации этих органов власти и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Сущность обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении: определение понятия законности и дисциплины; их соотношение.
2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.
3. Сущность контроля в государственном управлении.
4. Основные черты административного надзора.
5. Особенности прокурорского надзора за законностью действий органов исполнительной власти.
6. В чем заключается особенность судебного контроля за законностью деятельности органов исполнительной власти?
7. В чем состоит отличие административного надзора от иных видов контроля?
8. Какими факторами обусловлена необходимость соблюдения законности и дисциплины в деятельности правоохранительных органов?
9. Роль и место административных регламентов как способ унификации и законности действий органов исполнительной власти.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие и сущность административной ответственности. Административное правонарушение: юридический состав. Административное наказание. Дисциплинарная и материальная ответственность.

11.1. Понятие и сущность административной ответственности

Административная ответственность является одним из способов правовой охраны общественных отношений в сфере государственного управления. Ей присущи все общие признаки юридической ответственности: 1) является средством охраны правопорядка; 2) предполагает государственное принуждение; 3) обращена на нарушителей административно-правовых норм; 4) влечет негативные последствия для нарушителя в форме лишений личного, организационного или имущественного характера; 5) реализуется в строго установленном процессуальном порядке.

К отличительным особенностям административной ответственности относятся следующие:

1) основанием применения является административное правонарушение. Оно представляет собой противоправное деяние в сфере государственного управления, например, нарушения различных правил, ГОСТов, стандартов и пр.;

2) субъектами являются физические и юридические лица. В возникающих правоотношениях всегда участвуют субъекты публичной власти — органы исполнительной власти и их должностные лица;

3) состоит в применении к виновным особого рода санкций — административных наказаний. Их виды установлены в ст. 3.2 КоАП РФ. Применение административного наказания влечет для нарушителя состояние административной наказанности (ст. 4.6 КоАП РФ);

4) применяется к нарушителям, которые не подчиняются субъектам административной юрисдикции;

5) применение осуществляется в порядке, установленном в КоАП РФ;

6) имеет свою обособленную нормативную правовую базу (КоАП РФ и законы субъектов РФ об административной ответственности);

7) в основном применяется за совершение правонарушений в сфере общегосударственных, а не частноправовых интересов.

В последние годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями повышается. Это происходит путем установление административной ответственности за действия, которые ранее не считались административными правонарушениями, например за нарушения в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Привлечение к административной ответственности может осуществляться в судебном порядке и внесудебном (административном) порядке.

КоАП РФ устанавливает подведомственность дел об административных правонарушениях судьям (мировым судьям) органам исполнительной власти (их должностным лицам) в главе 23.

Принципы административной ответственности: законность; индивидуализация ответственности; ответственность субъекта лишь за свои правонарушения; ответственность лишь за виновные деяния; справедливость; гуманизм; своевременность.

Цели административной ответственности: 1) защита правопорядка; воспитание граждан в духе уважения закона; 3) восстановление социальной справедливости; 4) предупреждение совершения новых правонарушений.

Функции административной ответственности: штрафная (карательная); воспитательная; компенсационная.

11.2. Административное правонарушение: юридический состав

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Следует отметить, что КоАП РСФСР устанавливал более развернутую дефиницию этого понятия путем указания в ней родовых объектов посятельств административных правонарушений.

Из определения административного правонарушения вытекают следующие его признаки:

1) это прежде всего противоправное деяние т.е. действие или бездействие физического или юридического лица, которое противоречит нормам административного права. Противоправным признается только то деяние, которое запрещено соответствующей нормой Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях;

2) это виновное деяние. Вина имеет формы умысла и неосторожности. КоАП РФ в ст. 2.2 дает их юридические характеристики;

3) это наказуемое деяние. КоАП РФ устанавливает, что административной ответственности подлежит: а) лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет; б) должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей; в) юридическое лицо, которое признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Выделены три основания для освобождения от ответственности: при совершении административного правонарушения в состоянии крайней необходимости или в состоянии невменяемости, а также при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9). Однако законодателем не определены критерии его оценки, что затрудняет на практике применение этой нормы;

4) это общественно опасное деяние. Данный признак не получил четко выраженной юридической определенности, как это сделано в отношении преступления в ст. 14 УК РФ. Действительно, в ст. 2.1 КоАП РФ нет упоминания об общественной опасности административного правонарушения. Однако его вредоносность лежит в основе общественной опасности, вынуждающей органы государственной власти применять меры административного наказания в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

КоАП РФ предусматривает различные варианты закрепления признаков административных правонарушений (простой, описательный, отсылочный, бланкетный).

Первые два варианта не вызывают затруднений у правоприменителей.

Отсылочная диспозиция нормы не содержит всех признаков данного вида правонарушения, отсылая правоприменителя к другим статьям КоАП РФ. Например, ст. 6.9 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ.

Наибольшую сложность применения вызывает бланкетный вариант закрепления признаков административного правонарушения — наи-

более распространенный в КоАП РФ. В бланкетной норме содержится указание на «невыполнение» или «нарушение» правил, требований, прав и т.п., влекущее административную ответственность. Правоприменителю для определения признаков правонарушения необходимо обратиться к тексту другого нормативного правового акта, который устанавливает данные правила, требования, права и т.п.

Совокупность юридических элементов, составляющих внутреннюю структуру административного правонарушения, именуется его составом. К ним относятся: объект; субъект; объективная и субъективная стороны правонарушения.

Объектом правонарушения являются те общественные нарушения, на которые посягает нарушитель.

В особенной части КоАП РФ выделяются родовые объекты административных правонарушений, представляющие собой однородные общественные отношения, на которые посягает нарушитель (права граждан, собственность и т.д.). Далее выделяются видовые объекты правонарушения.

Объективная сторона правонарушения характеризует само противоправное деяние. Это прежде всего его характер (действие либо бездействие) и условия, в которых оно совершается. Действия являются наиболее распространенным вариантом правонарушения (нарушение тех или иных правил). А бездействие выражается в уклонении от совершения предписанных действий (неполучение лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов).

Субъективная сторона правонарушения выражает отношение лица к совершенному деянию, т.е. вину в форме умысла и неосторожности. Определение формы вины дано в ст. 2.2 КоАП РФ.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Неосторожная вина проявляется в двух формах: легкомыслия и небрежности. Легкомыслие заключается в том, что лицо предвидит воз-

возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных к тому оснований самонадеянно надеется их предотвратить. А небрежность состоит в предвидении возможности противоправных последствий, которые лицо должно и могло предвидеть.

В Особенной части кодекса форма вины чаще всего не обозначается. В редких случаях форма вины указывается в текстах статей КоАП РФ. Например, ст. 9.10, 21.7.

Умышленное причинение вреда является основанием для наложения на виновного более строго наказания. По сравнению с правонарушением, совершенным умышленно, административное правонарушение, совершенное по неосторожности, является менее опасным.

Субъект правонарушения — это тот, кто может его совершить и понести административную ответственность.

К субъектам административных правонарушений законодатель отнес физических лиц и юридических лиц.

К физическим лицам относятся граждане РФ, должностные лица, лица, которые за совершение административных правонарушений несут административную ответственность в основном в соответствии с дисциплинарными уставами, специальными положениями о дисциплине, правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения государственной службы в определенных органах, в случаях, установленных КоАП РФ, — на общих основаниях (военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и др.). К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Установлено, что административной ответственности подлежит вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

КоАП РФ устанавливает, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

КоАП РФ относит к должностному лицу любого государственного и негосударственного служащего, индивидуального предпринимателя.

КоАП РФ содержит большое количество статей, которыми предусматривается ответственность должностных лиц в случае совершения ими административного правонарушения. Они несут ответственность только за виновные действия — за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей. КоАП РФ предусматривает более суровые наказания для должност-

ных лиц по сравнению с гражданами, не наделенными таким статусом (ст. 3.5, 3.11 и др.).

Существенными отличиями правового регулирования административной ответственности должностных лиц от административной ответственности граждан является то, что она возникает в сфере трудовых, служебных обязанностей.

Юридические лица как субъекты административных правонарушений в КоАП РСФСР 1984 г. не указывались. Хотя они признавались таковыми начиная с 1991 г. различными отраслями законодательства (антимонопольного, налогового, таможенного, природоохранного и др.).

Установление административной ответственности юридических лиц является одной из основных новелл КоАП РФ.

К административным правонарушениям юридических лиц относятся в основном правонарушения, совершаемые в процессе их экономической или управленческой деятельности. Это административные правонарушения: в области охраны собственности; в области охраны окружающей природной среды и природопользования; в промышленности, строительстве и энергетике; посягающие на общественный порядок и др.

Виды административных правонарушений установлены в КоАП РФ (главы 5—21).

В зависимости от сферы совершения они делятся: 1) на административные правонарушения, совершенные в экономической сфере; 2) на административные правонарушения, совершенные в социально-культурной сфере; 3) на административные правонарушения, совершенные в административно-политической сфере.

В зависимости от родового объекта посягательства делятся на административные правонарушения, посягающие на государственный порядок; на административные правонарушения, посягающие на общественный порядок; на административные правонарушения, посягающие на права граждан и здоровье населения; на административные правонарушения, посягающие на собственность и др.

В зависимости от характера деяния — на административные правонарушения, совершаемые в форме действия или бездействия.

В зависимости от субъекта правонарушения: на административные правонарушения, совершаемые индивидуальными лицами (гражданами или должностными лицами); на административные правонарушения, совершаемые юридическими лицами; на административные правонарушения, совершаемые как индивидуальными субъектами, так и юридическими лицами.

В зависимости от формы вины: на административные правонарушения, совершенные умышленно или по неосторожности.

11.3. Административное наказание

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Виды административных наказаний и порядок их назначения определены в КоАП РФ. При назначении административного наказания физическому и юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, наличие в действиях правонарушителя признаков состава правонарушения и др.

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

В соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 5) административный арест; 6) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; 7) дисквалификация; 8) административное приостановление деятельности; 9) обязательные работы.

Кодекс установил, что законами субъектов РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться только такие виды административных наказаний, как предупреждение и административный штраф.

В отношении юридического лица могут применяться только четыре их вида: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) административное приостановление деятельности.

Кодекс предусматривает деление административных наказаний на основные и дополнительные (ст. 3.3 КоАП РФ).

Охарактеризуем каждый вид этих наказаний.

Предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.

Административный штраф является денежным взысканием и может выражаться:

1) в рублях и устанавливается:

- для граждан;
- для должностных лиц;
- для юридических лиц;

2) в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

3) сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции.

Максимальный размер штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратный размер стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов;

4) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за предыдущий календарный год;

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

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

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

Размер административного штрафа не может быть менее 100 руб.

В случаях, предусмотренных ст. 7.27 (Мелкое хищение) и 7.27.1 (Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием), не может превышать пятикратный размер стоимости похищенного имущества, а в случае, предусмотренном ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица), — стократный размер суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги),

на рынке которого совершено административное правонарушение, не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за предшествующий календарный год.

Размер административного штрафа за реализацию товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) не может превышать двукратную величину излишне полученной выручки за весь период регулирования, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом (назначается судьей). Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет.

Виды специальных прав:

- право управления транспортным средством;
- право охоты;
- право на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств;
- право на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 (Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения) и 4 ст. 12.8 (Передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения), ч. 1 ст. 12.26 (Невыполнение водителем требования о прохождении

медицинского освидетельствования на состояние опьянения), ч. 2 и 3 ст. 12.27 (Оставление водителем места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся).

Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток (назначается судьей). Не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II группы.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации или в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности государственной гражданской службы, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности (на срок до 90 суток) лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Оно применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правона-

рушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Назначается судьей только в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, досрочно прекращает исполнение этого административного наказания, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного наказания.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей.

Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день. Назначаются судьей, основной вид наказания.

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

11.4. Дисциплинарная и материальная ответственность

Административное право определяет круг субъектов и полномочия субъектов государственной администрации в осуществлении дисциплинарной ответственности. В отношении большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется пакетом норм трудового и административного права.

Применительно к установлению дисциплинарной ответственности военнослужащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц, ряда категорий государственных служащих возможности административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры, порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий.

Дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что:

1) ее основанием является дисциплинарный проступок, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим (работником) по его вине возложенных на него обязанностей;

2) за такой проступок предусмотрены следующие дисциплинарные взыскания: а) замечание; б) выговор; в) строгий выговор; г) предупреждение о неполном служебном соответствии; д) увольнение. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для определенных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие виды взысканий;

3) дисциплинарные взыскания применяются в порядке подчиненности уполномоченным органом (должностным лицом);

4) порядок применения, обжалования и снятия дисциплинарного взыскания определен в Трудовом кодексе РФ, Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О государственной гражданской службе РФ» и др.

Установление и реализация мер материальной ответственности регламентируется гражданским и трудовым правом. В то же время, административное право определяет материальную ответственность военнослужащих и приравненных к ним лиц. За причиненный вред, не связанный с выполнением обязанностей службы, такие лица несут материальную ответственность на общих основаниях.

В соответствии с нормами административного права (Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О материальной ответственности военнослужащих») указанные лица несут материальную ответственность в случае причинения ими материального ущерба воинской части, учреждению, с которым военнослужащий состоит в служебных отношениях, при исполнении им обязанностей службы.

Статья 29.10 КоАП РФ закрепляет также право судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Вопросы для повторения

1. Общие черты административной ответственности с другими видами юридической ответственности.
2. Отличительные черты административной ответственности по сравнению с другими видами юридической ответственности.
3. Цели и функции административной ответственности.
4. Принципы административной ответственности.

5. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.
6. Административная ответственность должностных лиц.
7. Административная ответственность юридических лиц.
8. Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания.
9. Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.
10. Основания освобождения от административной ответственности.
11. Понятие и признаки административного правонарушения.
12. Варианты закрепления признаков административного правонарушения в КоАП РФ.
13. Состав административного правонарушения.
14. Виды административных правонарушений.
15. Понятие и виды административных наказаний.
16. Основные и дополнительные административные наказания.
17. Административные наказания, применяемые в отношении юридических лиц.
18. Способы исчисления административного штрафа.
19. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как вид административного наказания.
20. Лишение специального права как вид административного наказания.
21. Административный арест как вид административного наказания.
22. Способы административного выдворения за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.
23. Дисквалификация как вид административного наказания.
24. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания.
25. Обязательные работы как вид административного наказания.
26. Отличие дисциплинарной ответственности от административной ответственности.
27. Материальная ответственность военнослужащих.

Тема 12

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Административный процесс: сущность и виды. Производство по делам об административных правонарушениях. Административно-правовые методы деятельности органов исполнительной власти.

12.1. Административный процесс: сущность и виды

Исполнительная власть реализуется при осуществлении различного рода действий, что позволяет утверждать, что данный вид государственной деятельности имеет процессуальную форму.

Административный процесс может рассматриваться в широком смысле, как совокупность всех действий, совершаемых должностными лицами органов исполнительной власти для реализации возложенных на них задач и функций. В таком понимании административный процесс трактуется в качестве государственно-управленческой деятельности во всем многообразии ее проявления.

А административный процесс в узком смысле представляет собой только чисто юрисдикционную деятельность. В основе административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных норм административного права, правовая оценка поведения физических и юридических лиц, применение к ним в соответствующих случаях мер административной ответственности.

Административная юрисдикция нуждается в определенных формах своего практического выражения в зависимости от характера рассматриваемых индивидуальных административных дел. Эта зависимость обуславливает выделение в рамках единого института административно-юрисдикционной деятельности определенных ее видов. Каждый из них отличается своими процессуальными особенностями и именуется административным производством.

Под административным производством понимается урегулированный вид деятельности полномочных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел.

В юридической литературе преобладает понимание того что, совокупность отдельных административных производств составляет административный процесс. Основная взаимосвязь этих двух понятий состоит в том, что «процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство — часть процесса, процесс есть совокупность производств»¹.

Административное производство состоит из конкретных процессуальных стадий. Каждая из них имеет свое процессуальное назначение и обеспечивает необходимую последовательность совершения процессуальных действий в целях достижения поставленных перед производством задач. Можно выделить следующие стадии производства: 1) возбуждение дела; 2) его рассмотрение и вынесение решения по делу; 3) пересмотр решений по делу (необязательная, факультативная стадия); 4) исполнение постановления по делу.

Административный процесс по характеру деятельности уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц можно разделить на следующие виды: а) административно-распорядительный процесс; б) административно-охранительный процесс (административно-юрисдикционный процесс); г) административно-нормотворческий процесс.

Административно-распорядительный процесс включает: 1) регистрационное производство; 2) лицензионно-разрешительное производство; 3) правопредоставительное производство; 4) государственно-экзаменационное производство; 5) экспертно-удостоверительное производство; 6) государственно-обеспечительное производство; 7) государственно-поощрительное производство и др.

Административно-юрисдикционный процесс — совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению конфликтов в сфере государственного управления и применению мер административного принуждения: а) производство по делам об административных правонарушениях; б) исполнительное производство; в) рассмотрение жалоб на нарушение прав и законных интересов граждан и др.

Административно-нормотворческий процесс — совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность органов исполнительной власти по принятию правовых актов управления.

¹ Масленников М.Я. Административно-юридический процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 16.

12.2. Производство по делам об административных правонарушениях

Субъекты производства — участники производства, их права и обязанности определены в главе 25 КоАП РФ. К ним относятся: 1) лицо, в отношении которого ведется производство; 2) его законные представители; 3) потерпевший; 4) защитник и представитель; 5) свидетели; 6) эксперты; 7) специалисты; 8) переводчики и др.

КоАП РФ устанавливает следующие стадии производства: 1) возбуждение дела; 2) его рассмотрение и вынесение решения (постановления или определения) по делу; 3) пересмотр решений по делу (необязательная, факультативная стадия). Эти стадии характерны для любого вида административных производств.

Возбуждение дела об административном правонарушении — начальная стадия производства, имеет специфическое процессуальное оформление, которое состоит в составлении протокола об административном правонарушении. Для возбуждения дела необходимо наличие одного из поводов, установленных в ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

По своему юридическому значению возбуждение дела является юридическим фактом.

О совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев, когда дело возбуждает прокурор своим постановлением (ст. 28.4 КоАП РФ), а также в случае нарушений правил дорожного движения (глава 12 КоАП) или административного правонарушения в области благоустройства территории, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Копии постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено

дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Статья 28.2 КоАП РФ определяет требования к составлению протокола. Протокол составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, то протокол составляется в течение двух суток с момента выявления правонарушения. Протокол направляется мировому судье, уполномоченному рассматривать дело, в течение трех суток с момента составления протокола.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования.

В случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа.

Рассмотрение дела об административном правонарушении является самой важной стадией производства, в рамках которой наиболее отчетливо проявляется административная юрисдикция.

Подготовка дела к рассмотрению является начальным этапом этой стадии. Она необходима для изучения субъектом административной юрисдикции, к которому поступило дело, материалов дела и предварительной их оценке с позиции достаточности данных для разрешения дела. Для этого судья выясняет ряд вопросов, указанных в ст. 29.1 КоАП РФ.

Законодатель в ст. 29.2 Кодекса установил исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающий возможность рассмотрения дела. Кодекс устанавливает различные сроки рассмотрения дел в зависимости от их вида.

В большинстве случаев дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела и в двухмесячный срок судьей.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходи-

мости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

Дела о нарушении избирательных прав (ст. 5.1—5.25, 5.45—5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ) рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

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

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

Порядок рассмотрения дела установлен в ст. 29.7 КоАП РФ. Оно начинается с представления судьи, должностного лица, органа, рассматривающего дело. Затем объявляется, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона лицо привлекается к административной ответственности. Устанавливается факт явки физического лица, или его законного представителя, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство, а также иных, участников производства. Проверяются полномочия законных представителей. Выясняется, извещены ли участники производства по делу, выясняются причины их неявки и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела. Лицам, участвующим в рассмотрении дела, разъясняются их права и обязанности. Рассматриваются заявленные отводы и ходатайства. После оглашения протокола о правонарушении и при необходимости иных материалов дела заслушиваются объяснения участников производства, исследуются доказательства.

По делу подлежат выяснению: 1) наличие события административного правонарушения; 2) лицо, совершившее правонарушение и его виновность; 3) обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность; 4) характер и размер причиненного ущерба; 5) обстоятельства, исключающие производство по делу; 7) иные обстоятельства (ст. 26.1 КоАП РФ).

Доказательствами по делу являются любые фактические данные, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено постановление или определение. В статье 29.9 КоАП РФ установлены два основания для вынесения постановления: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Если будет выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревшего его судьи, должностного лица то будет вынесено определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности (ст. 29.12 КоАП РФ).

Постановление по делу является итоговым процессуальным документом, которым завершается рассмотрение дела по существу. Требования к его оформлению даны в ст. 29.10 КоАП РФ.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. В исключительных случаях по решению лица (органа), рассматривающего дело, его составление может быть отложено на срок не более чем три дня со дня окончания разбирательства дела, за исключением дел о нарушении избирательных прав и влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности, административный арест либо административное выдворение.

Его копия вручается под расписку участникам процесса либо высылается в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении является необязательной, факультативной стадией.

Законодатель установил, что постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении

которого ведется производство; потерпевшим; законными представителями физических и юридических лиц; защитником и представителем; должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении.

Постановление по делу, вынесенное судьей, может быть обжаловано в вышестоящий суд; вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

Жалоба может быть подана лишь в письменной форме, она не облагается государственной пошлиной. Законодатель не установил единых требований к содержанию жалобы.

Жалоба может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Установлен десятидневный срок рассмотрения жалобы.

Однако жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, нарушающих избирательные права, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановов и подлежат рассмотрению в пятидневный срок. Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению.

Жалоба на постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит рассмотрению в пятидневный срок.

Жалоба рассматривается судьей, должностным лицом единолично.

Результатом рассмотрения жалобы является принятие отдельного процессуального документа в виде решения, и только при направлении жалобы по подведомственности выносится определение (ст. 30.7 КоАП РФ).

Решение по жалобе должно быть мотивированным и отвечать требованиям, установленным для содержания постановления по делу об административном правонарушении в ст. 29.10 Кодекса.

Виды решений по жалобе: 1) об оставлении постановления по делу без изменения, а жалобы — без удовлетворения; 2) об отмене постановления и направлении дела на новое расследование; 3) об изменении постановления с целью изменить меру наказания, если при

этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление; 4) об отмене постановления и о прекращении производства; 5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Решение по жалобе оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается заявителю либо прокурору по его просьбе.

Решение, вынесенное по жалобе, не является окончательным. Предусмотрена возможность двукратного обжалования постановления по делу (ст. 30.9 КоАП РФ). Последующая жалоба подается в течение десяти суток со дня вручения или получения копии первого решения по жалобе. Порядок ее рассмотрения аналогичен порядку рассмотрения первой жалобы.

Не вступившее в законную силу постановление и (или) последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором в установленном порядке.

Установленный порядок пересмотра вступивших в законную силу постановление и иных решений по делу является гарантией обеспечения принципа законности в производстве по этим делам.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является завершающей стадией производства.

Постановление вступает в законную силу после истечения срока, установленного для его обжалования, если оно не было обжаловано или опротестовано. Если постановление по делу обжаловалось, то оно вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования или опротестования.

КоАП РФ установил обязательность исполнения постановления по делу. Оно приводится в исполнение уполномоченными на то органом, должностным лицом в установленном порядке.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного ареста, лишения специального права или административного штрафа (за исключением взыскания штрафа на месте совершения правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица уплата административного штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев.

Принесение протеста на постановление о назначении административного наказания (кроме административного ареста) приостанавливает исполнение этого постановления.

Прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания осуществляется в шести случаях: 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное; 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности или объявлении его в установленном порядке умершим; 4) истечения сроков давности исполнения постановления; 5) отмены постановления; 6) вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Порядок исполнения конкретных видов административных наказаний установлен в главе 32 КоАП РФ.

12.3. Административно-правовые методы деятельности органов исполнительной власти

Методы деятельности органов исполнительной власти — предоставленные органам исполнительной власти нормами административного права возможности эффективно решать возложенные на них задачи. Это способы воздействия органов исполнительной власти (должностных лиц) на управляемые объекты.

По воздействию на сознание и волю людей различают методы убеждения, принуждения и поощрения.

Убеждение — использование должностными лицами органов исполнительной власти различных мер для формирования необходимого поведения управляемого (подвластного).

Административное принуждение — особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Это применение уполномоченными субъектами мер административного предупреждения, пресечения и наказания в связи с неправомерными действиями физических и юридических лиц в сфере государственного управления.

Поощрение — применение субъектами исполнительной власти мер материального, морального одобрения в связи с правомерными, общественно полезными действиями физических и юридических лиц.

По характеру воздействия субъектов исполнительной власти на управляемых различают методы прямого управляющего воздействия (властное воздействие на управляемого) и методы косвенного управляющего воздействия (воздействие на интересы подвластного).

Методы прямого управляющего воздействия именуются административными методами управления, методы косвенного управляющего воздействия — экономическими методами управления.

Деление методов управления на административные и экономические условное, так как экономические средства воздействия входят в содержание административных методов управления.

По характеру вызываемых юридических последствий различают правовые и неправовые методы управления. Административные и экономические методы управления являются правовыми.

Свое проявление административно-правовые методы управления находят: в распорядительстве; выдаче разрешений, лицензий; совершении регистрационных действий; применении мер административной ответственности; осуществлении надзора и контроля; заключении административных договоров, применение поощрения и др.

12.4. Убеждение и принуждение в государственном управлении

Убеждение — это главный метод деятельности органов исполнительной власти. Сущностью этого метода является использование должностными лицами органов исполнительной власти различных средств воспитания, разъяснения, пропаганды для формирования необходимого поведения управляемого (подвластного).

Принуждение — вспомогательный метод деятельности. Оно используется тогда, когда средства убеждения оказываются неэффективными, т.е. когда нарушаются требования правовых предписаний, установленных в сфере государственного управления.

Нормы административного права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия для обеспечения правопорядка. В своей совокупности меры принудительного обеспечения должного поведения управляемых составляют институт административного принуждения. Они выполняют карательную функцию. Административно-принудительные меры применяются не только в качестве наказания за правонарушения, но и для их предупреждения и пресечения.

Для административного принуждения характерно следующее:

- возможно внесудебное применение принудительных мер;

- эти меры применяются к лицам, не находящимся в непосредственном подчинении у полномочных органов исполнительной власти;

- они применяются в целях обеспечения соблюдения не всех административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющих ведомственных границ (например, правила дорожного движения, требования промышленной безопасности);

- эти меры применяются уполномоченными органами исполнительной власти и судами (судьями).

По целевому назначению они могут быть разделены на три группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) административно-пресекательные меры;
- 3) административные наказания.

Административно-предупредительные меры применяются с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, а также предотвращения иных опасных для жизнедеятельности общества явлений (надзорные проверки; досмотр вещей и личный досмотр; проверка документов; административное задержание; введение карантина; реквизиция имущества и др.).

Административно-пресекательные меры своим назначением имеют прекращение противоправных действий и предотвращение их вредных последствий (применение оружия, специальных средств; принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, представляющими угрозу для окружающих; непосредственное физическое воздействие и др.).

Административные наказания применяются в случаях совершения административного правонарушения. В статье 3.1. КоАП РФ административное наказание определяется как *установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения*. Административные наказания применяются в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Законодатель правильно отказался от прежнего термина «административное взыскание», так как новая терминология точнее отражает его сущность и согласуется с определением другой меры государственного принуждения — уголовным наказанием.

В КоАП РФ установлены общие правила, которыми должны руководствоваться суд, орган, должностное лицо при назначении административного наказания. Соблюдение этих правил предполагает при назначении наказания учитывать:

- возраст, по достижении которого наступает административная ответственность;
 - применение основных и дополнительных административных наказаний;
 - обстоятельства, смягчающие административную ответственность;
 - обстоятельства, отягчающие административную ответственность
- и др.

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

Новый КоАП РФ изменил систему административных наказаний. Из нее исключены исправительные работы. В то же время появились новые виды наказаний — дисквалификация и административное приостановление деятельности.

В соответствие со ст. 3.2 Кодекса за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы.

Вопросы для повторения

1. Административный процесс: сущность и виды.
2. Соотношение административного процесса и административного производства.
3. Административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти.
4. Дисциплинарное производство.
5. Производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти.
6. Правовая природа и стадии производства по делам об административных правонарушениях.
7. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности.

8. Доказательства по делу об административном правонарушении.
9. Меры обеспечения производства.
10. Возбуждение дела об административном правонарушении.
11. Порядок возбуждения дела об административном правонарушении прокурором.
12. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении.
13. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.
14. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Особенная часть

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
В СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие и цели административно-правовой организации государственного управления. Правовые основы организации государственного управления. Развитие и совершенствование форм и методов государственного управления в современных условиях.

Разграничение компетенции в сфере управления между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Межотраслевые и отраслевые начала в организации государственного управления. Региональные начала в государственном управлении.

13.1. Понятие и содержание государственного механизма

Любое государство выполняет свои функции при помощи специально создаваемого механизма, представляющего собой материальную силу, посредством которой оно может успешно решать поставленные задачи и добиваться определенных целей. Органы государства учреждаются в установленном законом порядке. Они наделяются государственно-властными полномочиями. Свою деятельность осуществляют от имени и по поручению государства.

В своей совокупности они образуют государственный аппарат, позволяющий осуществлять управляющее воздействие на общество, которое имеет двоякий характер: непосредственная реализация государственной власти, допускающая возможность принуждения; берет на себя финансовые обязательства по обеспечению общества набором обязательных услуг — медицина, образование, культура, местное самоуправление, правоохранительная деятельность и т.д.

Механизм государства — это «набор» и структура функционально определенных органов государства, их структурных подразделений и должностей (должностных лиц и представителей власти). Механизм государства воплощается в государственном аппарате и процессе его функционирования — выполнении этим аппаратом функций государства.

В *широком смысле* механизм государства рассматривается с точки зрения характеристики деятельности трех его составных частей: государственного аппарата, государственных учреждений, государственных (и не только) предприятий.

В *узком смысле* механизм государства отождествляют с аппаратом государства, который представляет собой систему органов государства, создаваемых в установленном законом порядке для решения конкретных задач и наделенных для этого властными полномочиями.

В Российской Федерации государственный аппарат отражает федеративное устройство государства. Он представляет собой сложное системное образование, дифференцированное «по вертикали» и «по горизонтали». В первом случае — это высшие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Во втором — это органы власти национально-государственных, национально-административных и административно-территориальных образований. Более подробно все это изучается в рамках курсов конституционного и административного права.

Конституция РФ (ст. 10) закрепила три самостоятельные ветви власти, реализовав принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Наряду с органами государственной власти, относящимися к одной из трех ветвей власти, Конституция РФ предусматривает создание и функционирование еще нескольких конституционных органов государственной власти с особым статусом. К ним относятся: Счетная палата РФ (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «г» ч. 1 ст. 103); Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 103); Центральный банк РФ (п. «в» ч. 1 ст. 103); прокуратура РФ (п. «з» ч. 1 ст. 102, ст. 129); Центризбирком РФ. Подобные органы государственной власти имеются и в других государствах.

Особый статус этих органов государственной власти определяется не только тем, что они не относятся ни к одной из трех ветвей власти и имеют обособленные важные властные полномочия. Следует подчеркнуть, что их руководители наряду с немногими другими (Председатель Правительства РФ, состав Конституционного Суда России, председатели Верховного и Высшего арбитражного судов России) на свои должности назначаются Федеральным Собранием РФ с обязательным соблюдением определенной процедуры (по представлению кандидатур Президентом России).

Применительно к Российской Федерации следует отметить еще одну особенность в характере их полномочий в законодательной сфере. В отличие от полномочий «классических» органов государственной

власти, входящих в состав трех ветвей власти, они не обладают правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции России).

Не все государства воспринимают модель государственного аппарата с разделением властей на три ветви. Например, в Китае основным направлением совершенствования механизма государства, а с ним и всей политической системы, считается укрепление власти закона, повышение роли законодательных органов и сокращение административного вмешательства в экономические отношения. В КНР социалистическая модель в общественной жизни с учетом национальной специфики, как свидетельствуют экономические показатели, не препятствует стабильному развитию рыночных отношений и активной интеграции государства в систему международных экономических отношений.

На различных ступенях развития человеческого общества механизм государства имел свои особенности, своеобразную структуру. Это объясняется экономическими, социальными причинами, социальным составом населения государства, размерами его территорий, географическим положением и другими факторами.

13.2. Органы государства и их классификация

Механизм государства состоит из различных частей, имеющих специфическое устройство и выполняющих свойственные им функции. Основным элементом этого механизма является орган государства.

Орган государства — это составная часть механизма государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое. Как видно из определения, государственный орган имеет конкретные признаки.

1. Все органы государства *образуются в законодательном порядке*, который определяет их компетенцию. Другими словами, образование и функциональная деятельность органа государства осуществляется на строго правовой основе.

2. Орган государства *является самостоятельным элементом государственного аппарата*, действует специализированно в системе других органов.

3. Органы государства *тесно взаимодействуют между собой*. Они образуют единый социальный организм, главными задачами которого являются: обеспечение нормального функционирования общества; защита законных прав и интересов личности; охрана внешней безопасности и территориальной целостности государства.

История свидетельствует, что мир не может жить в рамках одной унифицированной модели государственного управления. В этом проявляется многообразие мира, различных цивилизаций и культур. Эффективность избранной модели должна доказываться: в мирном соперничестве; в рамках открытости мировому сообществу; в наличии национальной обособленности и осуществлении самостоятельной внутренней и внешней политики. В руководстве Китая считают, что для успешного достижения государственных целей (государственной мощи), помимо прочих факторов, «необходимо укреплять уверенность страны»¹.

При формировании органов государственной власти в странах с многонациональным составом населения в обязательном порядке должны учитываться такие факторы, как соотношение пропорционального представительства в органах государственной власти представителей от той или иной национальности или (если речь идет о «мусульманских» государствах) религии. Нередко эти проблемы являлись причиной ожесточенных вооруженных противостояний в некоторых государствах (Индия, Пакистан, Ливан, Ирак).

Это обстоятельство неукоснительно соблюдалось и при формировании органов государственной власти во всех союзных республиках (всего их было 15), входивших в состав СССР. Например, первыми секретарями КПСС в республиках (высшая должность в системе органов государственной власти республики) всегда назначались представители титульных национальностей. Однако вторыми секретарями всегда были представители славянской национальности (русские, белорусы, украинцы). Как правило, они отвечали в республике за формирование кадровой политики.

13.3. Органы исполнительной власти

Важным звеном механизма, через который государство реализует большинство своих функций, являются органы исполнительной власти. Они обладают следующими признаками:

- 1) являются составной частью системы органов государственной власти;
- 2) порядок их образования, реорганизации и ликвидации осуществляется в установленном законом порядке;
- 3) обладают специальным правовым статусом, закрепляемым в установленном порядке нормативным правовым актом;
- 4) обладают определенной организационной структурой, ориентированной на выполнение стоящих перед ними задач;

¹ *Абулхатин Марат, Кучко Владимир.* Мы не можем жить одной моделью // Российская газета. 2008. 30 октября.

5) в зависимости от изменения задач, стоящих перед государством, изменяется их система и структура;

6) для них характерна определенная самостоятельность деятельности;

7) всегда действуют от имени государства;

8) наделяются специальной компетенцией и властными полномочиями, рассчитанными для обеспечения успешного выполнения возложенных на них задач;

9) их деятельность носит исполнительно-распорядительный характер;

10) руководители органов исполнительной власти в большинстве своем не избираются (исключение — главы исполнительной власти регионов в ряде государств с федеративным устройством), а назначаются в соответствии с нормами национального законодательства;

11) во всех государствах абсолютное большинство государственных служащих работают в органах исполнительной власти (в России — около 98%).

Ответственность исполнительной власти перед парламентом. В цивилизованных странах высшие органы исполнительной власти несут ответственность за свою деятельность перед парламентом. Это выражается в следующем.

Во-первых, глава государства (в парламентских республиках) или правительства (в президентских республиках) по решению высших представительных органов государственной власти лишается своих полномочий.

Во-вторых, правительство одновременно с главой государства уходит в отставку.

В-третьих, парламент может лишить мандата отдельных членов правительства и на их место назначить новых.

В-четвертых, в соответствии с принципами, лежащими в основе парламентарной системы, роспуск парламента по требованию главы государства или правительства сопровождается их ответственностью перед парламентом.

Парламентский контроль предназначен для того, чтобы законодательная власть была в курсе проводимой правительственной политики, конституционными методами способствовала ее общественной полезности и реально гарантировала свободное развитие личности.

В подавляющем большинстве стран носителем высшей исполнительной власти является глава государства. В современных конституционных монархиях главой государства формально считается монарх. Однако реализация его полномочий оговаривается рядом условий. Например, в соответствии с Конституцией Японии все действия им-

ператора, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как по совету и с одобрения правительства страны, которое несет за них ответственность.

Согласно действующей Конституции России, «Президент Российской Федерации является главой государства» (ст. 80). В большинстве государств с республиканской формой правления наделение президента страны на конституционном уровне полномочиями главы государства стало традиционным. Это позволяет ему занимать особое место в системе органов государственной власти. Не входя ни в одну из ее ветвей, он в то же время оказывает прямое или косвенное воздействие на процесс формирования и характер их действий. В большей степени это относится к федеральным органам исполнительной власти.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, непосредственно осуществляющим полномочия по управлению страной, является правительство.

13.4. Органы местного самоуправления

Эти государственные органы, как правило, имеют представительный характер и действуют в пределах соответствующих административно-территориальных единиц (муниципальных советов, префектурных собраний, Советов народных депутатов, национальных советов, коммунальных советов). Местные представительные органы избираются непосредственно населением административно-территориальных единиц. Им подведомственны в пределах, установленных законом, местные предприятия, местный бюджет, вопросы местного благоустройства, транспорта, водоснабжения, бытового обслуживания, народного образования, здравоохранения, поддержания правопорядка, гражданской обороны, противопожарной безопасности и другие.

Исторически сложились две основные формы организации государственной власти на местах. Наиболее демократичной является такая организация местной власти, при которой *все местные дела находятся в руках выборных органов* (местного самоуправления) различных уровней. Единства мнений по этому вопросу нет. Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 г., придерживается такого подхода. В Японии, например, все основные вопросы внутренней жизни в префектурах, городах, поселках и деревнях решают выборные собрания. Значительной самостоятельностью обладают органы местного самоуправления Англии и Австрии.

В России органы местного самоуправления также имеют широкие полномочия в самостоятельном решении разнообразных вопросов жиз-

ни той или иной административно-территориальной единицы (поселка, села, города, района, области). Статья 12 Конституции России признает и гарантирует организацию и функционирование местного самоуправления не как один из уровней организации публичной власти, а качественно отличающуюся от других частей государственной системы. Они не только автономны, но и непосредственно зависимы друг от друга. Эффективность этого союза самым непосредственным образом оказывает воздействие на формирование институтов гражданского общества.

В ряде стран органы местного самоуправления в определенных параметрах *ограничены в своих действиях центральной властью*. Хотя они ведают местным хозяйством, финансами, здравоохранением, дорожным строительством и другими важными вопросами, тем не менее поддержание правопорядка возлагается на лицо, назначаемое центром.

Характерным примером этого является организация местной власти во Франции, где в департаментах центральная власть представлена префектом, который назначается президентом. Префекту подчинены все ведомственные службы, он осуществляет контроль над муниципальными службами, руководит полицией. Генеральный совет, как орган самоуправления, решает все остальные вопросы местного значения. Муниципальные советы, действующие в коммунах, в свою очередь избирают мэра, который также является представителем центра и главой местной полиции.

Полномочия органов местного самоуправления в Италии также находятся под контролем центральной власти. Назначаемые правительством страны комиссионеры предназначены координировать деятельность областных правительств (джунт). В провинциях и коммунах наряду с собственными советами управленческие функции осуществляют префект и совет префектуры.

Государственное управление рассматривается как управление делами государства. В то же время само государство можно рассматривать как один из органов управления делами общества в целом. Оно выступает как внешнее управление в отношении объединенных в коллективы членов общества (национально-территориальных и территориальных общностей, трудовых коллективов, широкого круга общественных объединений).

В определенных случаях государство может делегировать органам местного самоуправления на определенных полномочиях часть принадлежащих ему полномочий (например, взимание налогов и пошлин, а также штрафных санкций). Поэтому на каждом этапе социального развития необходим взвешенный подход к соотношению конкретного сочетания между государственным управлением и органами местного самоуправления. Они являются разными формами единой публичной власти и социального управления.

13.5. Компетенция органов государственной власти

Основными принципами организации и деятельности механизма демократического государства является представительство интересов населения страны, которое проявляется через суверенитет, федерализм, гласность, профессионализм и компетентность, законность, демократизм, принцип разделения властей.

Компетенция — совокупность всех полномочий (прав и обязанностей), которыми законом наделен определенный государственный орган и его структурное подразделение, конкретное должностное лицо, представитель власти. Той или иной компетенцией обладают все элементы политической системы.

Базовые источники компетенции — это положения Конституции РФ и федеральное законодательство. Детализация предметной компетенции отражается в подзаконных актах (уставы, положения, регламенты). Вопрос объема и видов полномочий федеральных и иных органов государственной власти определяется на основе сочетания трех принципов (ст. 71—72 Конституции РФ).

1. Исключительная компетенция Федерации — определения предметов ведения, по которым только она принимает решения, издает нормативные акты. Все остальные вопросы, не вошедшие в предмет ведения Федерации, представляют собой предмет ведения (компетенции) субъектов Федерации.

2. Совместная компетенция — установление федеральных полномочий, штатных, республиканских, земельных, кантональных и иных местных полномочий.

3. Полномочия, отнесенные к компетенции субъектов Федерации.

В СССР по Конституции 1936 г. распределение предметов ведения между союзным центром и входящими в его состав 15 союзными республиками определялся тем, что все министерства и государственные комитеты делились на три вида:

союзные — решали вопросы, относящиеся к исключительному ведению союзного центра (оборона, безопасность, вопросы войны и мира, внешнеэкономические связи);

союзно-республиканские — решали вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения союзного центра и республик, входящих в состав СССР;

республиканские — решали вопросы, относящиеся к исключительному ведению союзных республик.

В отличие от выше перечисленных республиканские министерства создавались только по инициативе союзных республик.

В некоторых федеративных государствах появился такой способ распределения компетенции между союзным государством и входящими в него субъектами федерации, как взаимное делегирование полномочий.

В своей совокупности органы государства различных ветвей власти предназначены осуществлять эффективно государственное управление во всех сферах общественной жизни и на всех управленческих уровнях. Например, Всемирный банк раз в два года на основе 25 различных показателей определяет эффективность государственного управления в различных странах.

Российскую систему государственного управления оценивают по следующим основным показателям: качество оказываемых государством услуг; качественные характеристики функционирования государственных институтов; компетенция и уровень компетентности государственных служащих; уровень доверия со стороны населения и бизнеса к политике, проводимой правительством; качество государственного регулирования экономики.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Конституционные основы разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами РФ (ст. 71—72).
2. Административно-правовой статус Правительства РФ.
3. Административно-правовой статус Центрального банка России.
4. Административно-правовой статус Счетной палаты России.
5. Роль и место органов прокуратуры РФ в процессе функционирования системы государственного управления.
6. Система органов исполнительной власти в Российской Федерации.
7. Полномочия федеральных органов исполнительной власти по вопросам формирования органов исполнительной власти других управленческих уровней.
8. Взаимосвязь и взаимодействие органов исполнительной власти Российской Федерации с другими органами государственной власти.
9. Понятие административно-правового регулирования процессов прогнозирования и программирования.
10. Основные черты административно-правового регулирования прогнозирования и программирования.
11. Характер взаимоотношений органов прогнозирования и программирования с органами государственной власти.
12. Административно-правовое регулирование службы занятости населения.
13. Права и обязанности службы занятости.

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ И ОСОБЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие и основные черты специальных правовых режимов. Их виды: особые правовые режимы (чрезвычайное положение; военное положение); военное время; режим чрезвычайной ситуации; правовой режим контртеррористической операции. Административно-правовой режим защиты и охраны Государственной границы. Основания введения, цели и сроки действия специальных правовых режимов. Механизм реализации процесса ввода в действие специальных правовых режимов. Характер и объем ограничения конституционных прав и свобод граждан и общественных объединений. Контроль со стороны международных организаций (ООН, Совет Европы).

14.1. Понятие и сущность специальных и особых правовых режимов

Развитие общества представляет собой сложный и противоречивый процесс. В определенные периоды его жизнедеятельности происходит обострение противоречий, носящих различный характер (социальный, техногенный, природный). Это может привести к возникновению конфликтов, катастроф, аварий, которые наносят ущерб (иногда необратимый) общественным интересам. Важная роль в их предотвращении принадлежит праву.

Право, выступая регулятором общественных отношений, в зависимости от преследуемых законодателем целей устанавливает определенные правовые режимы. При этом жесткость регламентируемых отношений определяется рядом факторов: степенью угрозы общественной безопасности; временными параметрами; международными обязательствами государства; масштабностью; предназначением объекта, подвергаемого специальной правовой регламентации и др.

Специальные правовые режимы, вводимые при наступлении ЧС различного вида на основе норм чрезвычайного законодательства, следует отнести к пограничной области права. Они наиболее четко, нежели иные правовые институты (например, многочисленные постоянно дей-

ствующие специальные правовые режимы) отражают социальную природу органов власти и сущность политического режима в государстве.

Чрезвычайное законодательство в большей степени, нежели обычное законодательство отражает государственную идеологию, которая может выступать в различных ипостасях. Например, быть мощнейшим средством интеграции, консолидации общества. В то же время государственная идеология может насильно навязываться народу, а значит и не быть приемлемой им. Исторические факты свидетельствуют, что важную, а может, и определяющую роль в формировании системы законодательства, в том числе и чрезвычайного, играют политические режимы государства.

В этой посылке, по мнению автора, заключается главное отличие вводимого на основе чрезвычайного законодательства одного из видов особых правовых режимов (чрезвычайное положение, военное положение, военное время, режим проведения контртеррористической операции) от разновидностей антидемократических политических режимов (фашистский, тоталитарный, деспотический, милитаристский...), представляющих собой применяемую на постоянной основе совокупность способов и методов осуществления государственной власти.

В теории права под понятием метода правового регулирования принято понимать совокупность приемов и способов, используемых при регламентации конкретных общественных отношений для достижения определенных целей.

Одним из основных методов является административно-правовой, применяемый для регулирования управленческих отношений, в которых субъекты права чаще всего находятся в соподчиненном отношении друг к другу. Объем их взаимных прав и обязанностей определяется нормативными актами, а не взаимными соглашениями, как это присуще гражданско-правовому методу. В то же время в теории управления в качестве фундаментального положения, не подвергающегося сомнению, сложилось мнение о том, что управление (в том числе и государственное) «будет только тогда эффективным, когда оно не сводится лишь к воздействию субъекта на объект, а является процессом их определенного взаимодействия»¹.

Подобный подход к формированию принципов взаимодействия между управляющим субъектом и управляемым объектом при установлении различных административно-правовых режимов можно рассматривать только в качестве вспомогательных.

¹ Россинский Б.В. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития / материалы научной конференции. Москва, 28 ноября 2001 г. М. : 2002. С. 40—49.

Чтобы лучше понять природу различных особых или специальных правовых режимов, необходимо исходить из общей характеристики правового режима, выступающего в качестве основного (первичного) по отношению ко всем остальным.

Словарное понимание выражения «режим» сводится к «способу управления, совокупности административных мероприятий»¹, или к «совокупности правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели»². В контексте излагаемого материала одно из определений термина «режим» означает «установленный порядок жизни»³.

Целью правового режима является стабильный порядок в государстве и обществе. Ее достижение предполагается посредством обеспечения безопасности. Действия государства и его структур в рамках обеспечения общественной безопасности, прежде всего направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов общественной безопасности в Российской Федерации.

Учеными и законодателями даются различные трактовки понятия «безопасность»⁴ и его многочисленных разновидностей⁵. Наиболее широким среди них является понятие «общественная безопасность». Ее обеспечение выступает необходимым условием стабильного существования и поступательного развития общества, создания достойных условий и качества жизни российских граждан. Она является одним из элементов национальной безопасности Российской Федерации⁶.

¹ См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Терра — книжный клуб, 1998. Т. 3. С. 1670.

² См.: Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт. 2000. С. 1005.

³ См., например: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. Т. 3. С. 1670; *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1985. С. 586.

⁴ Безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (см.: Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Статья 773. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»).

⁵ Безопасность биологическая; безопасность внешняя; безопасность внутренняя; безопасность в чрезвычайных ситуациях; безопасность государства (государственная); безопасность дорожного движения; безопасность информации; безопасность населения в чрезвычайных ситуациях; безопасность национальная (государственная); безопасность общества (общественная); безопасность территории и т.д.

⁶ Национальная безопасность Российской Федерации — это «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти» в государстве // Концепция национальной безопасности, утв. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24. Документ утратил силу с 12 мая 2009 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Обеспечение общественной безопасности постоянно является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Под общественной безопасностью понимается¹ состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Исходя из многообразия существующих угроз, *объектами общественной безопасности* являются права и свободы, жизнь и здоровье граждан, собственность, государственные и общественные институты, функционирование которых обеспечивает удовлетворение жизненно важных интересов.

Под **правовым режимом** условимся понимать определяемую законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей.

Институт правовых режимов широко используется не только в теории, но и в практической деятельности. Его применение связано с необходимостью четкой регламентации определенного порядка юридически обязательных действий субъектов права в целях обеспечения международной (порядок использования воздушного пространства, территориальных вод, космоса, международных проливов, эфира, отдельных участков суши; противодействие радиационной, экологической, военной и другим видам опасности) и внутригосударственной безопасности.

Целью введения внутригосударственных режимов является обеспечение: суверенитета и обороны государства; общественного порядка и общественной безопасности; охраны здоровья и жизни граждан; функционирования институтов гражданского общества.

Правовое регулирование, связанное с необходимостью установления специальных правовых режимов, всегда влечет за собой необходимость принятия комплекса разнообразных мер, отражающих: процедуру принятия ограничительных мер; особенности объекта деятельности; временные и пространственные сферы действия; места и режим осуществления действия устанавливаемого правового режима.

В правовых режимах различных видов присутствуют две взаимосвязанные стороны: **содержательная** — определяет основания установления (или причины и цели), а также вытекающие из этого организационные,

¹ См.: п. 4 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 22 ноября 2013 г.

политические, идеологические, экономические и иные управленческие аспекты; **юридическая** — определяет правовые формы установленного режима (срок действия, территориальные границы, субъекты обеспечения и объекты правового воздействия, процедура введения в действие, характер правовых ограничений, виды юридической ответственности за их нарушение и т.д.).

Устанавливаемые правовые режимы имеют особенности, выражающиеся в определении: объектов специального правового воздействия; круга субъектов реализации правоустановок, а также объеме их полномочий; особых принципов, форм и методов их деятельности.

Правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности. Жесткость юридического регулирования соответствующих общественных отношений определяется необходимостью обеспечения стабильности государства.

Классификация любого, в том числе и правового, явления начинается с поиска и определения того, что одновременно лежит в основе деления и в то же время является консолидирующим обстоятельством, позволяющим разделить исследуемое явление на части, чтобы более полно изучить как целое. Классификация правовых режимов, осуществляемая законодателем и исследователями, проводится по различным основаниям. Наиболее общими из них являются:

- сферы действия — это наиболее общий подход к классификации, позволяющий подразделить правовые режимы на международно-правовые и внутригосударственные;
- отрасли права — наиболее «популярным» является административно-правовой режим, который в силу комплексного характера административного законодательства может одновременно отражаться в различных отраслях права;
- продолжительность действия (временные или постоянные);
- основания установления;
- объекты правового воздействия;
- субъекты реализации устанавливаемых правовых предписаний.

В практике государственного управления далеко не всегда имеется достаточная обеспеченность необходимыми административно-правовыми режимами. А это влечет за собой многочисленные нарушения со стороны чиновников (в том числе и факты коррупции). Поэтому необходимость установления конкретных полномочий, в рамках которых должны действовать государственные служащие и особенно должностные лица, следует рассматривать как разновидность специальных

должностных правовых режимов. Их действие в большинстве случаев носит постоянный характер.

Субъектами правового воздействия являются конкретные лица (госслужащие) в период выполнения ими своих служебных полномочий. Эффективность соблюдения ими правовых предписаний в данном случае непосредственным образом оказывает влияние на качество и уровень законности в сфере государственного управления.

Регламентация административно-правовых режимов осуществляется нормативными правовыми актами различной юридической силы. Определенную роль в формировании правовой основы административно-правовых режимов играют нормативные правовые акты органов исполнительной власти, которые могут:

- устанавливать определенные виды административно-правовых режимов¹;
- предусматривать перечень актов нормативного правоприменения во исполнение норм, содержащихся в соответствующих федеральных законах²;
- содержать правоприменительные полномочия и другие юридически значимые действия³.

Процесс зарождения чрезвычайного законодательства, имеющего по отношению к обычному законодательству обособленный и более предметный характер, насчитывает многовековую историю. Еще римские юристы отмечали, что «особое право — это то, которое введено властью, установившей его в отклонение от точного содержания (общих норм) для удовлетворения какой-нибудь потребности»⁴.

В современных условиях возможность введения в действие чрезвычайного законодательства, как было отмечено в докладе специального

¹ См., например: постановления Правительства РФ: от 5 ноября 1995 г. № 1113 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 30.12.2003 № 794, ред. от 05.06.2013) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; от 3 октября 1998 г. № 1149 (ред. от 01.02.2005) «О порядке отнесения территорий к группам по гражданской обороне».

² Например, на основании Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении» и Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» Президент РФ при введении режима чрезвычайного или военного положения на определенной территории обязан издать указ, в котором определяет основные меры по его обеспечению.

³ Например, создание федерального или специального временного органа управления на территории действия особых правовых режимов; там же, руководствуясь законом и указом, устанавливать конкретные территориальные и временные параметры комендантского часа.

⁴ См.: Памятники Римского права. Дигесты Юстиниана. М., 1996. С. 167.

докладчика ООН Н. Кестье (Франция), представленном 27 июля 1982 г. на 35-й сессии Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Экономический и Социальный Совет ООН, Комиссия по правам человека), может быть совместима с демократическими принципами при выполнении следующих условий:

*если такое законодательство принято до возникновения кризиса;
если оно содержит процедуры, предусматривающие предварительный и последующий контроль;*

если предусматривается, что оно будет применяться как временная мера.

С реальным воздействием административно-правовых режимов на характер правовой регламентации определенного вида общественных отношений непосредственно связана эффективность государственного управления. Любая его область обладает собственными административно-правовыми режимами (экономический, таможенный, санитарный, ветеринарный, налоговый, противопожарный режим, режим регистрации и др., которые установлены в соответствующих федеральных законах).

При введении в действие норм чрезвычайного законодательства необходимо соблюдать несколько требований. Ему подчиняются граждане как непреодолимой силе. В то же время его не знает и ему не должен подчиняться суд (т.е. создание чрезвычайных судов признается противозаконным). Президент и Правительство страны, действуя на свой риск и страх, берут на себя ответственность за объявляемый конкретный вид особого правового режима. Указ о его введении является неправомерным актом до тех пор, пока он не легализуется законодателем. Эти базовые положения, заложенные в основу чрезвычайного законодательства более ста лет назад, нормами международного права сейчас признаются обязательными.

Действующие в Российской Федерации чрезвычайные правовые режимы многообразны и многоаспектны. Это отражение сущности самого права, имеющего универсальный характер. Поэтому унификация взглядов на виды правовых режимов, по нашему мнению, просто невозможна. В то же время речь может идти о выделении общих основных черт, характерных для различных правовых режимов.

В качестве нормативных актов, определяющих подобные режимы, могут выступать как законы («О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О безопасности», «О противодействии терроризму» и др.), так и подзаконные нормативные акты, в том числе ведомственные, которые составляют большинство.

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что чрезвычайное законодательство предусматривает возможность введения в действие носящих комплексный характер ограничений конституционных прав и свобод субъектов права в рамках особых правовых режимов. Во всех

правовых государствах мира (в том числе и в России) разработаны критерии по ограничению конституционных прав и свобод, адекватному фактору опасности как для граждан, так и для всего общества.

В истории России имеются многочисленные примеры установления на определенной территории специальных правовых режимов: исключительного, военного, осадного и чрезвычайного положения. Целью их установления являлась ликвидация угрозы (чаще всего существующей, а не потенциальной) государственной или общественной безопасности. Они вводились во время военной интервенции, гражданской войны, контрреволюционных выступлений, массовых беспорядков, эпидемий, стихийных бедствий, Великой Отечественной войны 1941—1945 гг., межнациональных конфликтов.

Законодательство РФ дает определение понятий только двух видов особых правовых режимов: чрезвычайное положение¹ и военное положение².

Особые правовые режимы Российской Федерации устанавливаются посредством введения в действие норм чрезвычайного законодательства. Это следует рассматривать как естественную и в то же время необходимую и обязательную реакцию государства на конкретный вид угрозы. Чаще всего это группа угроз внутригосударственного или внешнего характера, способных повлечь за собой возможность наступления (или наступление) чрезвычайной ситуации, представляющей опасность для интересов личности, общества и самого государства.

Чрезвычайное законодательство РФ представляет собой совокупность нормативных правовых актов различной юридической силы, обладающих внутренним организационным единством и системным характером³. Оно является составной частью системы действующего законодательства государства, основывается на соответствии нормам

¹ Чрезвычайное положение — это «особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей» (п. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении»).

² Военное положение — это «особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии» (ст. 1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении»).

³ Мелехин А. В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации : монография. М. : ВНИИ МВД России. 2002. С. 18.

международного права, вступает в юридическую силу на определенный срок при наступлении чрезвычайных ситуаций мирного или военного времени и предусматривает возможность ограничения конституционных прав и свобод определенного вида субъектов права.

Содержание особых правовых режимов определяется федеральным законодательством¹ и включает в себя комплекс экономических, политических, административных (им принадлежит ведущая роль в процессе реализации устанавливаемых государством властных предписаний), военных, правовых, идеологических и иных мер, направленных на предотвращение или ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, угрожающих личности, обществу и государству.

Вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, а также «осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий», т.е. с чрезвычайными обстоятельствами различного вида, находятся в совместном ведении Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов (п. «б» и «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Поэтому организация деятельности органов власти (чаще всего исполнительной) в рассматриваемых условиях осуществляется на трех управленческих уровнях: федеральном, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Отмеченная особенность накладывает определенный отпечаток одновременно на процесс формирования соответствующего законодательства и содержание создаваемого механизма правового регулирования, предназначенного для его реализации. Все ветви и уровни органов власти в определенных законом формах принимают участие в этом процессе, отражая тем самым различные аспекты механизма правового регулирования — политические, правовые, организационные, экономические, идеологические, информационные и иные.

Посредством принятия ведомственных нормативных правовых актов общие задачи министерств и ведомств конкретизируются, приобретая более предметный характер.

Изложенное выше позволяет отметить следующие **основные черты, характерные для особых правовых режимов и отличающие их от многочисленных иных правовых режимов:**

■ основаниями их установления являются два обязательных условия: *фактические* (чрезвычайная ситуация определенного вида) и *юридические* (наличие заблаговременно принятого федерального конституционного закона или федерального закона);

¹ См., например: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении» и Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении».

- первичным и основным источником формирования особых правовых режимов являются нормы международного права;
- по правовому воздействию на общественные отношения они носят комплексный характер и одновременно могут содержать в себе несколько специальных правовых режимов (отраслевых, функциональных), отменять или ограничивать их действие;
- их введение прямо или косвенно предусматривается текстом Конституции РФ и конкретизируется специальным федеральным законодательством;
- порядок введения требует соблюдения определенной процедуры не только внутри (согласование с Федеральным Собранием РФ), но и вне территории страны (обязательное уведомление руководства сопредельных государств и международных организаций);
- правом на их введение обладает только Президент РФ своим указом в рамках реализации конституционных полномочий главы государства и Верховного главнокомандующего;
- указ Президента РФ обязательно должен отражать определенные законодательством вопросы (обстоятельства принятия такого решения, дата и время его действия, границы территории его действия и т.д.);
- основаниями введения являются угрозы личности, обществу или государству, предусмотренные федеральными законами;
- продолжительность их действия носит временный характер — фиксированный (чрезвычайное положение) или неопределенный, но с обязательным указанием на необходимость устранения условий, послужившим основанием их введения: восстановление конституционного строя, подписание акта о капитуляции, ликвидация непосредственной угрозы, до ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т.д. (военное время, военное положение, конфронтационный вид федерального вмешательства), изменяются критерии типологизации органов исполнительной власти, а также их системное и структурно-штатное построение;
- на период их действия в рамках действующего законодательства фактически устанавливается диктатура (военная или гражданская) государства в лице федеральных (или создаваемых ими) органов власти¹;
- между федеральным центром и субъектами РФ происходит изменение не только в предметах ведения, но и в объеме полномочий в рамках прежних подходов к подобному разграничению;

¹ При этом диктат личности и обществу со стороны государства носит ограниченный нормами международного права и текстами национальных конституций характер. Например, не подлежат ограничению основополагающие права и свободы (право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, личную и семейную тайну, свободу мысли и вероисповедания и другие).

- у ряда федеральных министерств и ведомств появляются дополнительные полномочия;
- при необходимости создаются новые органы государственного управления, наделяемые одновременно контрольными и надзорными функциями;
- изменяются процессуально-процедурные основы деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц¹;
- ужесточаются меры юридической ответственности и предусматривается формирование новых составов правонарушений;
- более высокий характер угроз определяет конституционное право государства на возможность ограничения ряда основных прав и свобод физических и юридических лиц;
- объем вводимых ограничений может носить последовательно постепенный характер и должен соответствовать характеру лежащих в основе этого реальных угроз;
- их введение рассматривается законодательством как крайняя мера, применяемая государством в целях предотвращения, пресечения или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение особых правовых режимов осуществляется при помощи механизма правового регулирования, содержащего подзаконные нормативные правовые акты, в которых определяются роль и место министерств и ведомств² по ликвидации возникших угроз;
- в качестве административно-предупредительной меры, направленной на предотвращение чрезвычайных ситуаций, способных повлечь за собой введение в действие федеральных конституционных законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении», как показывает международная практика, целесообразно предусмотреть возможность введения экономических санкций («замораживание» активов противостоящих государств, штрафные санкции и т.д.)³.

¹ Эта особенность правоприменительного процесса чрезвычайного законодательства не в полной мере нашла свое отражение в главе 23 КоАП РФ «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

² Например, МВД России в исследуемых условиях решает следующие три основные задачи: осуществляет мероприятия, направленные на обеспечение общественной безопасности, охрану общественного порядка и борьбу с преступностью; в рамках действующего законодательства оказывает содействие иным государственным органам исполнительной власти в успешном осуществлении ими своих функций; участвует в проведении комплекса мероприятий, направленных на защиту и спасение граждан и материальных ценностей.

³ Например, в начале 2004 г. США были арестованы 1,5 млрд дол. Правительства Ирака, находившихся на американской территории.

Следует подчеркнуть, что государство, реагируя на угрозы чрезвычайных ситуаций посредством введения временных ограничений определенного вида на ряд конституционных прав и свобод, помимо обеспечения общественной безопасности отражает не только свою сущность, но также зрелость гражданского общества и степень уважения к гражданам.

Административно-правовые режимы являются обязательной составной частью, при помощи которых осуществляется процесс реализации ограничительно-властных положений особых правовых режимов.

14.2. Административно-правовой режим военного положения

30 января 2002 г. был принят Федеральный конституционный закон «О военном положении»¹. Подобные законы (в том числе и «О чрезвычайном положении») предусмотрены текстом Конституции России. Их количество не может быть более двадцати². В то же время им, как регуляторам комплексных общественных отношений в определенных ситуациях, принадлежит ведущая роль.

Впервые на конституционном уровне институт военного положения в СССР был упомянут в январе 1938 г. на очередной Сессии Верховного Совета СССР. Полномочия Президиума Верховного Совета СССР, закрепленные в ст. 49 Конституции СССР от 5 декабря 1936 г., были дополнены правом объявлять в отдельных местностях или на всей территории страны военное положение в целях организации обороны или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности.

Конституция РФ (ч. 2. ст. 87) наделяет Президента РФ правом введения на всей территории страны «или в отдельных ее местностях военного положения с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». Основанием для принятия такого решения Конституция России предусматривает случаи агрессии «или непосредственной угрозы агрессии».

Ранее в литературе высказывалось мнение о нецелесообразности принятия такого закона в мирное время, так как другими государствами это могло быть расценено актом подготовки к войне с их соответствующей реакцией. В качестве довода ссылались на предвоенный опыт

¹ См.: Российская газета. 2002. 2 февраля.

² Федеральные конституционные законы, согласно законодательству Российской Федерации, принимаются по усложненной процедуре, связанной с порядком голосования, обязательностью его подписания Президентом России и необходимостью одобрения 1/3 от общего количества субъектов Федерации. Их доля в системе законодательства Российской Федерации незначительна.

СССР. Тогда Закон СССР «О военном положении» разрабатывался заранее, в рамках проводимой мобилизационной подготовки государства. Однако был принят и вступил в действие только в первый день начала Великой Отечественной войны (22 июня 1941 г.).

Подобное наблюдалось и в послевоенной Германии¹. В связи с активными протестными выступлениями европейской общественности и негативным отношением к этому средств массовой информации (угроза возрождения милитаризма) такой законопроект в 60-е гг. XX столетия был отвергнут бундестагом страны.

В России регламентация правового режима военного положения в форме специального законодательного акта появилась в конце XIX в. В соответствии с Правилами о местностях, объявляемых состоящими на военном положении, от 18 июня 1892 г. губернии, области, уезды, округа или отдельные населенные пункты, находящиеся в районе военных действий и имеющие важное значение для интересов государства или военных интересов, могли быть объявлены «состоящими на военном положении». Возможность введения военного положения в мирное время не предусматривалась.

Однако в отдельных местностях России в периоды революционных волнений оно неоднократно вводилось. Так, в 1905 г. и в более позднее время фиктивное военное положение объявлялось в Екатеринославской, Херсонской, Харьковской, Бакинской, Оренбургской, Тифлисской, Черноморской и других губерниях России.

Военное положение вводилось с объявлением мобилизации или после ее проведения. С введением в местности военного положения на этой территории фактически устанавливался режим военной диктатуры. Это выражалось в том, что руководство деятельностью по охране государственного порядка и общественного спокойствия возлагалось на главнокомандующего и командующих армиями. Им подчинялись генерал-губернаторы или лица, приравненные к ним. При этом командующий имел право отменять их распоряжения, касающиеся охраны государственного порядка и общественного спокойствия, и давать руководящие предписания по этим вопросам².

¹ См.: Петрухин И.Л. Чрезвычайное положение и права человека. Обеспечение безопасности населения и территорий. М.: 1994. С. 51–52.

² Властные полномочия командующего армией или самого главнокомандующего распространялись на все население и все находящиеся на подконтрольной территории учреждения. Они имели право: запрещать лицам, которые могли оказаться полезными для военного дела, покидать свое местожительство; назначать общие и частные реквизиции; запрещать вывоз средств, необходимых при ведении войны; уничтожать движимое и недвижимое имущество, которое препятствовало продвижению и действиям русских войск с последующей компенсацией их стоимости владельцам по определению особых комиссий.

После Октябрьской революции правовой режим военного положения неоднократно вводился в период гражданской и Великой Отечественной войн. Так, в связи с нарастающей угрозой иностранной интервенции был принят декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) от 30 ноября 1918 г. «Об образовании Совета Рабоче-Крестьянской Обороны»¹.

14 ноября 1920 г. Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Труда и Обороны было принято постановление «О местностях, объявленных на военном положении». Его особенностью являлось своеобразное сотрудничество в местностях, объявленных на военном положении, между военной и гражданской властью. Общее руководство по организации режима военного положения возлагалось на гражданскую власть в лице народного комиссара внутренних дел, а на местах — на президиумы губернских исполнительных комитетов.

Полномочия Президиума Верховного Совета СССР на объявление в отдельных местностях или на территории всего Советского Союза объявлять военное положение «в интересах обороны государства или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности» были реализованы в первый день Великой Отечественной войны. Оно было введено практически одновременно в большинстве прифронтовых областей страны.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» определялся не только порядок его объявления, но и реализации. В его основу был положен ранее приобретенный опыт, а также практика государственного строительства на данный период времени. Главное содержание этого режима заключалось: в переходе функций органов государственной власти к военным властям с установлением их полномочий по поддержанию этого режима; расширении подсудности военных трибуналов; установлении повышенной ответственности военнослужащих и граждан по законам военного времени; существенном ограничении прав и свобод граждан и возложении на них дополнительных обязанностей.

Так, военные советы фронтов, армий, округов, а при их отсутствии — высшее командование войсковых соединений в местностях,

¹ Декрет предусматривал установление военного режима, т.е. режима суровой трудовой дисциплины, отвечающего положению страны, которую «враги империалисты вынудили превратить в военный лагерь» одновременно в армии, на флоте, в продовольственном и транспортном деле, а также в военной промышленности. Для проведения указанных мер путем объединения усилий военного ведомства, чрезвычайной комиссии по производству, ведомства путей сообщения и продовольствия был создан один из чрезвычайных органов советской республики — Совет Рабоче-Крестьянской Обороны.

объявленных на военном положении, наделялись всеми функциями органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности. Им предоставлялось право применять все чрезвычайные меры, перечисленные в Указе «О военном положении». В местностях, объявленных на военном положении, значительно расширялась подсудность военных трибуналов¹.

В настоящее время военное положение определяется как «особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии» (п. 1 ст. 1 ФКЗ «О военном положении»). Таким образом, основанием введения в действие этого закона является наличие реальных внешних угроз.

Особый правовой режим военного положения предусматривает необходимость осуществления не только органами государственной власти различных уровней и органами местного самоуправления, но и организациями и гражданами комплекса разнообразных задач, направленных на создание наиболее оптимальных условий для устранения или предотвращения причин, послуживших основанием для его введения.

Резолюцией XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. определено, что агрессией является применение вооруженной силы одним государством против суверенитета, территориальной целостности, неприкосновенности или политической независимости другого государства или народа, несовместимое с Уставом ООН. Этот документ выделяет следующие виды агрессии: *прямая, косвенная и соучастие в агрессии*.

Акты прямой агрессии — вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства; любая оккупация, даже временная, являющаяся результатом такого вторжения или нападения; любая аннексия территории другого государства; бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства; блокада его портов и берегов вооруженными силами другого государства, нападение вооруженных сил на сухопутные или морские воздушные силы (флоты); нарушение установленных международным соглашени-

¹ В Указе давался перечень видов преступлений, рассмотрение которых подпадает под юрисдикцию военных трибуналов. К ним относились дела о государственных преступлениях; преступлениях, связанных с охраной общественной собственности; преступлениях, совершенных военнослужащими; разбое; об умышленных убийствах; насильственном освобождении из мест заключения и из-под стражи; об уклонении от исполнения всеобщей воинской обязанности; сопротивлении представителям власти; о незаконной покупке, хранении оружия, а также о хищении оружия.

ем условий военного присутствия на территории другого государства. При косвенной агрессии государство-агрессор применяет вооруженную силу скрытно, путем использования вооруженных банд, наемников, нерегулярных воинских формирований или добровольцев. Оказание помощи национально-освободительным движениям агрессией не является.

Соучастие в агрессии — предоставление государством своей территории для агрессии против другого государства. Приведенный перечень актов агрессии не является исчерпывающим. Исходя из Устава ООН, Совет Безопасности может квалифицировать как агрессию и другие действия.

Значительно более сложным представляется определение непосредственной угрозы агрессии, которая также рассматривается в качестве одного из оснований для введения военного положения.

Основанием для введения военного положения в Российской Федерации определены два вида обстоятельств (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ): *агрессия или непосредственная угроза агрессии* (ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О военном положении»), т.е. совокупность внешних угроз государственному и общественному строю. Со ссылкой на общепринятые международные документы закон дает перечень этих обстоятельств.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

Актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

«Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации».

В качестве крайней меры «военное вмешательство может быть оправдано, чтобы предупредить геноцид, широкомасштабные этнические чистки и убийства, насильственное выселение, массовый террор или насилие против гражданского населения». Подобные действия мирового сообщества не должны применяться в отношении пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Законодатель определил следующую процедуру введения режима военного положения. На территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях оно вводится указом Президента РФ, который носит предварительный характер. Законом определены следующие сведения, которые должны содержаться в указе Президента:

1) обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;

2) дата и время, с наступления которых начинает действовать военное положение;

3) границы территории, на которой вводится военное положение.

Указ Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. Население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается об отмене действия режима военного положения в том же порядке, в каком оно оповещалось о его введении.

Указ Президента РФ о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента рассматривается Советом Федерации в течение 48 часов с момента его получения большинством голосов

от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением. В «силу чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств заседание Совета Федерации» этот вопрос может рассмотреть позднее указанного срока.

Решение о неутверждении указа также оформляется постановлением Совета Федерации. В этом случае указ прекращает свое действие со следующего дня после принятия такого решения. В системе нормативных правовых актов не определена роль постановлений Федерального собрания РФ. С одной стороны, ее юридическая сила выражается в подзаконном характере. С другой стороны, по сложившейся традиции постановлениями оформляются акты амнистии, вносящие изменения в законодательные акты или вводящие в действие федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении» и «О военном положении».

Обеспечение особого правового режима военного положения предусматривает использование мер комплексного характера (экономических, политических, административных, военных и иных). Прежде всего они направлены на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Выступая субъектом управления государство в исследуемой ситуации активно применяет свое монопольное право на легитимное принуждение, «аккумулируя для этого мощнейшие ресурсы»¹. Выделяются три основных метода принудительного воздействия права — предупредительные, пресекательные и правоприменительные. Их действия (превентивные или фактические) направлены на ограничение личных, политических, социально-экономических и культурных прав субъектов права. Большинство из предусмотренных мер реализуется посредством использования административно-правовых средств.

На территории, на которой введено военное положение, и на территориях, на которых военное положение не введено, в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения (ст. 8) могут применяться следующие ограничительные меры: введение временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности; оборот имущества; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; временное изменение форм собственности организаций; порядка и условий процедур банкротства; ре-

¹ Зарицкий А.В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства // Государство и право. 2004. № 2. С. 98—104.

жима трудовой деятельности; установление особенностей финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования.

Законодатель посчитал необходимым определить роль и место ряда федеральных органов исполнительной власти в обеспечении особого правового режима военного положения. Например, Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы выполняют следующие задачи, перечень которых носит не исчерпывающий характер:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

2) участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

3) охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

4) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

5) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

На территории, на которой ведутся военные действия, применение перечисленных ограничительных мер может быть возложено на органы военного управления.

Наиболее широкими полномочиями в период действия особых правовых режимов, в том числе и режима военного положения, обладает Президент РФ¹. В частности, выполняя функции главы государства, он (ст. 10):

- осуществляет руководство организацией обеспечения режима военного положения;

- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения;

- контролирует применение мер по обеспечению военного положения;

¹ Фактически Президент РФ имеет право на принятие всех мер, которые уполномочены применять другие субъекты: федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного командования (ст. 7 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении»).

- определяет в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом меры по обеспечению режима военного положения, применяемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами военного управления на территории, на которой введено военное положение, а также полномочия указанных органов по применению этих мер;

- определяет задачи и устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения;

- приостанавливает деятельность политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

- устанавливает запреты или ограничения на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

- устанавливает запреты на проведение забастовок и на приостановление или прекращение деятельности организаций иным способом;

- определяет порядок прохождения военной службы в период действия военного положения;

- принимает необходимые меры по прекращению или приостановлению действия международных договоров Российской Федерации с иностранным государством (группой государств), совершившим (совершивших) акт агрессии против Российской Федерации, и (или) государствами, союзными с ним (ними);

- прекращает в условиях военного положения деятельность в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохрнительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации;

- устанавливает на территории, на которой введено военное положение, особый режим работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет.

Подводя итоги сказанному, необходимо отметить следующее.

1. Институт военного (осадного) положения достаточно часто применялся в России на рубеже XX в. по причинам внешнего и внутрен-

него характера. Режим военного положения вводился как в интересах обороны государства (при объявлении войны или угрозы агрессии), так и в интересах общественной безопасности (в случае выступлений населения против существовавшего государственного строя).

Сущность военного положения заключалась в том, что при его объявлении на территории действия режима вся власть переходила к военному командованию. Характерной его чертой являлось введение подсудности гражданских лиц военным судам по законам военного времени за совершение государственных и других тяжких преступлений.

2. В ходе событий 1905—1906 гг. военное положение стало использоваться в целях подавления революционных выступлений.

3. Анализ военного законодательства периода Гражданской войны свидетельствует о том, что в 1918—1920 гг. военное положение объявлялось различными существовавшими тогда органами (в том числе и носящими чрезвычайный характер) государственной власти РСФСР, а также органами военного управления Красной Армии и местными органами власти. Военное положение вводилось не только в отдельных местностях России, но и было распространено на железнодорожный и водный виды транспорта. Это являлось определенной новеллой в чрезвычайном законодательстве того времени.

4. В Конституции СССР 1936 г. определялись полномочия Президиума Верховного Совета СССР объявлять военное положение в отдельных местностях или по всему Советскому Союзу в интересах обороны страны или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности. В первый день Великой Отечественной войны это было реализовано в Указе Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г.

Основное содержание Указа заключалось в переходе функций органов государственной власти к военным властям с установлением их полномочий по поддержанию установленного режима; передаче определенных категорий дел трибуналам; установлении повышенной ответственности военнослужащих и гражданского населения по законам военного времени; существенном ограничении прав и свобод граждан и возложении на них дополнительных обязанностей.

Важным решением в условиях военного времени было образование Государственного комитета обороны, который являлся высшим органом государственной власти СССР в военное время. За годы Великой Отечественной войны им было принято около десяти тысяч постановлений, многие из которых носили нормативный характер и уточняли порядок поддержания режима военного положения.

5. В современном российском законодательстве военное положение следует рассматривать как один из видов особого правового режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в исключительных для государства обстоятельствах.

6. В отличие от ранее действующего законодательства в настоящее время основаниями введения военного положения в Российской Федерации являются только причины внешнего характера (факт агрессии или угроза агрессии), представляющие опасность для национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности государства. Чрезвычайные ситуации, обусловленные внутренними причинами, служат основаниями введения в стране чрезвычайного положения.

7. Военное положение представляет собой один из видов особых правовых режимов, устанавливаемых в результате приведения в действие чрезвычайного законодательства по возникновению внешних реальных угроз личности, обществу или государству. Он носит комплексный характер, распространяя свое действие на все виды общественных отношений на всей или определенной территории Российской Федерации, за исключением объектов транспортного комплекса.

8. Отсутствие заранее разработанного системного и логически завершенного чрезвычайного (специального) законодательства свидетельствует о его пробельности и вынужденности правоприменителей в чрезвычайных ситуациях использовать принцип аналогии закона. Одним из общих принципов права, признаваемого в качестве такового Европейским судом по правам человека, считается юридическая безопасность, сущность которой заключается в стабильности правовых отношений. Поэтому признание легитимным аналогии любого закона может рассматриваться как угроза стабильности правовых отношений¹.

14.3. Административно-правовой режим чрезвычайного положения

Понятие, сущность и содержание чрезвычайного положения следует разграничивать с подобным подходом к понятию военного положения, являющегося другой формой особого правового режима, применение которого также предусмотрено законодательством РФ. В то же время ФКЗ «О чрезвычайном положении» наряду с ФКЗ «О военном

¹ В современном административном и уголовном законодательстве Российской Федерации и нормами международного права применение аналогии закона запрещено.

положении» является одним из основных, вокруг которого формируется система чрезвычайного законодательства РФ. Поэтому имеются не только противоположные, но и объединяющие их черты.

Чрезвычайное положение представляет собой одну из разновидностей особых правовых режимов, устанавливаемых в соответствии с введением в действие предусмотренного Конституцией России ФКЗ «О чрезвычайном положении» (2001).

Чрезвычайное положение — это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, допускающий введение ограничений правосубъектности физических и юридических лиц под угрозой ужесточения юридической ответственности в соответствии со ст. 56 Конституции РФ в качестве временной меры. Он устанавливается исключительно для обеспечения безопасности и защиты конституционного строя государства, а также интересов личности и общества.

Начало отражения и придания официального статуса института чрезвычайного положения в государственно-правовом механизме зарубежных стран относится к концу XVIII в. Впервые в мире во Франции 8 июля 1871 г. был принят закон «Об осадном положении». В последующем чрезвычайное законодательство Франции стало делиться на действительное осадное положение, вводимое в условиях военного времени; фиктивное военное положение, объявляемое не только на территории военных действий, но и во «внутренних общинах, не только в местности, осажденной неприятелем, но и в местности, осажденной мятежниками»¹. Закону «Об осадном положении» принадлежит определенная роль в поражении защитников Парижской Коммуны, выступивших против официальной власти Франции.

В последующем парламентские акты, регламентирующие правовой режим чрезвычайного положения, стали приниматься в большинстве европейских государств во второй половине XIX в.: в 1857 г. в Пруссии; в 1869 г. в Австро-Венгрии; в 1870 г. в Испании. Они были приняты в результате переосмысления опыта прошедших по территории Европы буржуазно-демократических революций.

14 августа 1881 г. в России было издано «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». В зависимости от степени беспорядков и характера угроз различалось несколько видов исключительного положения: положение усиленной охраны; положение чрезвычайной охраны; военное положение. Хотя это Положение вводилось в действие только как «чрезвычайная мера переходящего свойства» и являлось временным законом, рассчитанным

¹ См.: Гессен В.М. Исключительное положение. СПб. : Право, 1908. С. 155.

на действие только в течение трех лет, но фактически оно действовало и интенсивно (пропорционально росту революционного движения) применялось на практике вплоть до 1917 г.

Отличительной особенностью чрезвычайного законодательства царской России было то, что его принятие рассматривалось в качестве ответной реакции монархии на зарождающееся и все более расширяющееся революционное движение. Это подчеркивается и в тексте рассматриваемого Положения. «Незыблемость основных начал великих преобразований минувшего царствования, а равно правильное и спокойное действие учреждений, на твердом основании общих законов установленных, составляют наиболее прочный залог благоденствия и преуспеяние нашего Отечества. Мы не можем однако ж не признать, что прискорбные события и смута в государстве вызывают печальную необходимость допустить на время чрезвычайные меры переходящего свойства для водворения полного спокойствия и искоренения крамолы»¹.

До 1988 года в советском законодательстве не предусматривалось такой правовой категории, как чрезвычайное положение. Объяснение этому следует искать в области официальной идеологической концепции. В странах «развитого социализма» применение чрезвычайных мер как ответной реакции государства на социальные конфликты официально не допускалось. Подобное было атрибутом только «стран капиталистического лагеря». Введение в действие чрезвычайного законодательства преподносилось как инструмент «откровенного насилия и надругательства над демократией»².

События, произошедшие в период распада СССР в Нагорно-Карабахской области и Агдамском районе Азербайджанской ССР, потребовали применения дополнительных, более жестких мер, направленных на усиление охраны общественного порядка и безопасности³. Оказалось, что при острой необходимости использования жестких методов силового воздействия система законодательства СССР не предусматривала возможности применения государством достаточных правовых средств, направленных на предотвращение или ликвидацию таких последствий.

Этот факт обусловил необходимость принятия Верховным Советом СССР 11 декабря 1988 г. Закона СССР «Об изменениях и дополнениях

¹ Цит. по: Гессен В. М. Указ. раб. С. 170.

² См., например: Чрезвычайное законодательство ФРГ : монография / под ред. В. М. Чхиквадзе. М. : Юридическая литература. 1970. С. 6.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 3. Статья 40.

Конституции (Основного закона) СССР», позволявшего Президиуму Верховного Совета СССР (постоянно действующему органу государственной власти) в интересах защиты государства и безопасности граждан наряду с военным положением своими указами объявлять и чрезвычайное положение на территории всей страны или в отдельных ее местностях. В этих случаях предусматривалось введение особых форм государственного управления. На союзном уровне принимается Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» (апрель 1990 г.). Затем принимается Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 г.

Принятие законодательства о чрезвычайном положении осуществлялось в условиях распада СССР и формирования новых государств. Этот процесс не мог не отложить отпечатка на содержание принимаемых чрезвычайных законов. Например, несбалансированность в предметах ведения и объеме полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ привело к тому, что Президент РФ при введении чрезвычайного положения на отдельной территории обязан был согласовывать свои действия с органами власти этого региона. В противном случае Президент не имел права на принятие самостоятельного решения о применении таких мер.

В этот период предпринимаются первые попытки по осуществлению теоретических исследований содержания правового режима чрезвычайного положения в рассматриваемых условиях. Появляются публикации, посвященные анализу деятельности органов государственной власти в чрезвычайных условиях¹.

В Российской Федерации срок действия режима чрезвычайного положения, вводимого на всей территории страны, не может превышать 30 дней, а вводимого на части ее территории — 60 дней. По истечении этого срока действие режима прекращается или продлевается на такой же срок. Более двух лет (с 29 мая 1993 г.) периодически продлялось действие режима чрезвычайного положения на территории Пригородного района Северной Осетии в Российской Федерации.

Главное в содержании правового режима чрезвычайного положения является то, что он предусматривает внесение изменений в правовую

¹ См., например: *Порфирьев Б.Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991; *Туманов Г.А., Фризко В.И.* Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8; *Григорьев В.Н.* Правовой режим чрезвычайного положения // Правоведение. 1991. № 2; *Хазанов С.Д.* Правомерное ограничение административно-правового статуса граждан в условиях чрезвычайного положения // Правоведение. 1991. № 5; *Грязнов А.В.* Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения // Государство и право. 1994. № 6. С. 33—43.

статус субъектов, систему органов, осуществляющих управленческое воздействие, определяет меры, которые используются для урегулирования ситуации.

Чрезвычайное положение может вводиться лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю государства, устранение которой невозможно без применения специальных мер. Статья 4 Международного Пакта о гражданских и политических правах (1966) определяет, что главным обстоятельством, лежащим в основе введения чрезвычайного положения в любом государстве, должно быть возникновение ситуации, при которой «жизнь нации находится под угрозой»¹.

В соответствии с содержанием Конституции РФ все правоотношения, связанные с действием особых правовых режимов, регулируются федеральными конституционными законами. Однако, исходя из принципа системности чрезвычайного законодательства, различные аспекты реализации положений федеральных конституционных законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении» находят свое отражение и в текстах иных федеральных законов. Такое положение ни в коей мере не противоречит требованиям Конституции РФ.

Проблема соотношения полномочий исполнительной и законодательной ветвей власти по порядку введения и обеспечения действия особого правового режима чрезвычайного положения является одной из сложных. С одной стороны, особый правовой режим предусматривает возможность ограничения конституционных прав и свобод субъектов права. Поэтому обоснованность принятия такого решения безусловно должна контролироваться высшим законодательным органом власти. С другой стороны, непосредственное участие главы государства или правительства в этом процессе на приоритетных ролях также должно быть обеспечено. Именно они в силу мобильности и оперативности своих действий наиболее эффективно могут оценить реальность и воздействовать на недопущение или минимизацию последствий от наступивших чрезвычайных ситуаций.

Исходя из содержания чрезвычайного законодательства РФ только Президент страны обладает правом объявления свои указом чрезвычайного положения. Главы исполнительной власти субъектов РФ таким правом не обладают. Процедура издания и утверждения такого указа в силу его исключительности содержит определенные упрощенные эле-

¹ Международное гуманитарное право и права человека. М., 1990. № 13. С. 7.

менты порядка принятия федерального закона. В первую очередь это выражается в обязательности утверждения указа Советом Федерации Федерального собрания РФ.

В Указе должны быть приведены обстоятельства, служащие основанием для его введения, перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень ограничений прав и свобод граждан, определены государственные органы, отвечающие за осуществление чрезвычайных мер, и пределы их полномочий, границы территории введения чрезвычайного положения, время вступления в силу Указа, продолжительность введения этого режима.

Указ доводится до сведения населения через средства массовой информации. На период действия чрезвычайного положения могут устанавливаться:

- особый режим въезда и выезда и ограничение свободы передвижения по территории его действия;
- усиленная охрана общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;
- запрещение проведения массовых мероприятий;
- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра.

При введении чрезвычайного положения, вызванного социально-политическими причинами, дополнительно могут быть введены следующие меры:

- комендантский час, запрещающий появление в определенное время в общественных местах без специальных пропусков и документов, удостоверяющих личность;
- ограничение свободы печати и выступлений в средствах массовой информации путем осуществления цензуры. Также допускается временный запрет печатной продукции, временное изъятие звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры;
- приостановление после предупреждения деятельности политических партий, общественных объединений, которые своей работой препятствуют нормализации обстановки;
- ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков и др.

Если чрезвычайное положение вводится в условиях возникновения стихийных бедствий, аварий и катастроф, то могут применяться и другие меры: проведение эвакуации населения; введение карантина, особого порядка распределение продуктов питания; изменение режима работы предприятий; мобилизация трудоспособного населения для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Таким образом, в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод граждан с указанием пределов и сроков действия.

Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные нормами международного права и ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции РФ.

В местностях, объявленных на чрезвычайном положении, характер и полномочия органов государственной власти определяются в зависимости от оснований его введения. В одних случаях действующей системе исполнительных органов наряду с их полномочиями могут предоставляться дополнительные, определяемые чрезвычайной ситуацией. В других, более общественно опасных ситуациях могут вводиться новые формы государственного управления. В этом случае, во-первых, органы исполнительной власти могут быть поставлены в прямое подчинение президенту страны, либо назначаемому президентом органу (ст. 16 Закона). Во-вторых, могут быть специально созданы временные структуры (администрации, штабы). Им будут делегированы полностью или частично полномочия органов государственной власти (ст. 17).

В исключительных случаях при введении чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. «а» ст. 4 Закона, министру внутренних дел страны и директору ФСБ России может быть поручено создание совместного оперативного штаба и назначение коменданта территории введения режима.

Создаваемые органы управления вправе издавать обязательные к исполнению приказы и распоряжения по вопросам обеспечения чрезвычайного положения.

В случае создания специальных органов управления полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления могут быть временно ограничены либо приостановлены президентом страны.

Все предприятия, учреждения, общественные объединения и граждане обязаны выполнять распоряжения и приказы органов, осуществляющих управление на территории действия режима. Их невыполнение влечет юридическую ответственность.

Подводя итоги административно-правовой характеристике института чрезвычайного положения, необходимо отметить следующие характерные для него **черты и выводы**.

Основная роль в создании условий, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций различного вида, всегда принад-

лежит государству. Обладая властью, организационной структурой (в лице создаваемых субъектов реализации чрезвычайного законодательства), а также экономическими возможностями государство определяет и реализует официальную политику во всех сферах деятельности.

Конституционный институт чрезвычайного положения является важнейшим элементом государственно-правового механизма большинства стран мира, применяющегося в качестве крайнего средства обеспечения безопасности в обществе от внутренних угроз в строго регламентированных правовых границах. Для его применения необходимо наличие двух условий: фактические (чрезвычайная ситуация) и юридические (закон) основания.

Возможность применения чрезвычайного положения в современных условиях предусматривается конституциями и детализируется законодательством государств с различными политическими режимами.

Процесс объявления режима чрезвычайного положения (в том числе и иных видов особых правовых режимов) на определенной территории в современных условиях осуществляется под непосредственным контролем не только законодательных органов государственной власти внутри государства, но и мирового сообщества в лице ее международных организаций.

Законодательство РФ по реализации чрезвычайного положения в достаточной мере соответствует стандартам международного права. Чрезвычайное положение является одним из видов особых правовых режимов, возможность введения в действие которых предусмотрена Конституцией РФ и основанными на ней федеральными конституционными законами «О чрезвычайном положении» и «О военном положении». Между этими правовыми режимами на законодательном уровне определены как общие черты (процедура объявления, ограничительный характер воздействия на общественные отношения, внесение изменений в правовой статус и структуру органов государственного управления и т.д.), так и принципиальные различия (например, цели и основания введения).

Целью введения чрезвычайного положения является устранение обстоятельств, нарушающих конституционные права и свободы граждан, а также конституционный строй Российской Федерации.

В отличие от военного положения основаниями введения особого правового режима чрезвычайного положения является только наличие внутригосударственных угроз — чрезвычайных ситуаций социально-политического, природного и техногенного характера.

В период действия чрезвычайного положения в административно-правовой статус субъектов права вносятся изменения. Это может выражаться в следующем.

1. Изменяются сроки полномочий органов законодательной власти и избранных должностных лиц (это международная практика).

2. Создаются временные органы, наделяемые властными полномочиями в сфере действия исполнительной власти.

3. Сфера действия постоянных органов исполнительной власти может быть сужена.

4. Подчиненность органов исполнительной власти может носить не только вертикальный, но и горизонтальный характер.

5. У органов исполнительной власти (общей, отраслевой и специальной компетенции), органов местного самоуправления и населения появляются дополнительные права и обязанности в сфере реализации прав и обязанностей (полномочий) по обеспечению действия особого правового режима чрезвычайного положения.

Посредством ограничения административной правоспособности и административной правосубъектности изменяется административно-правовой статус граждан. Предусматривается возможность ограничения даже абсолютных прав (например, ограничение права собственности в связи с реквизицией) и расширение круга дополнительных обязанностей граждан.

Более широко применяется ограничение относительных прав граждан во всех сферах деятельности, а именно: право на участие в управлении государством (отмена выборов и референдумов); право на передвижение; право на объединение; право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования и т.д.

Могут вводиться дополнительные ограничения в административно-правовой статус государственных служащих. Помимо общепринятых запретов предусматривается применение дополнительных (ужесточение мер дисциплинарной ответственности, сверхурочное привлечение к трудовой обязанности, запрещение забастовок и т.д.).

В отличие от предыдущих подобных законов¹ по действующему ФКЗ «О чрезвычайном положении» (2001) Президент России при решении процедурных вопросов, связанных с процессом введения в действие режима чрезвычайного положения на всей территории государства или в отдельных регионах, не обязан согласовывать свои действия с органами государственной власти субъектов РФ (обязательным явля-

¹ См., например: Закон СССР от 3 апреля 1990 г. № 1407-1 «О правовом режиме чрезвычайного положения»; Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. № 1253-1 «О чрезвычайном положении».

ется только утверждение Указа Президента Советом Федерации Федерального Собрания РФ¹).

Введение особого правового режима чрезвычайного положения на объектах транспортного комплекса (водном, воздушном, железнодорожном) Российской Федерации действующим чрезвычайным законодательством РФ не предусматривается².

Законодательство РФ предусматривает возможность привлечения к административной ответственности лиц, виновных только в нарушении требований режима чрезвычайного³ (но не военного) положения.

Таким образом, **чрезвычайное положение** является одним из видов особых правовых режимов, объявляемое на всей или отдельной территории Российской Федерации при наличии реальных внутренних угроз личности, обществу или государству. На данной территории его действие, носящее по преимуществу властно-императивный характер, распространяется на всех индивидуальных и коллективных субъектов преимущественно административного права.

14.4. Административно-правовой режим, устанавливаемый на территории проведения контртеррористической операции

В Российской Федерации формируется законодательная база, предназначенная регламентировать порядок федерального вмешательства в рамках борьбы с терроризмом. Террористические преступления являются резонансными и в соответствии с законодательством РФ являются одним из оснований введения в действие Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». Наряду с Конституцией РФ и Уголовным кодексом РФ Федеральный закон «О противодействии

¹ «Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения немедленно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (см.: ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении»).

² «Чрезвычайное положение означает вводимый ... на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений...» (см.: ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении»).

³ См.: глава 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 22.07.2013).

терроризму» определяет правовые и организационные основы этой борьбы в Российской Федерации.

Противодействие терроризму подразумевает деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по следующим взаимосвязанным направлениям: предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма); выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Следует отметить разницу между двумя понятиями — антитеррористическая и контртеррористическая борьба. Понятие «антитерроризм» предполагает реакцию на уже свершившиеся теракты. Понятие «контртерроризм» предполагает активную наступательную деятельность по их предотвращению или решение проблемы до ее возникновения.

Вначале на законодательном уровне¹ *контртеррористическая операция* понималась как «специальные мероприятия, направленные на пресечение террористической акции, обеспечение безопасности физических лиц, обезвреживание террористов, а также на минимизацию последствий террористической акции».

Принятый позже федеральный закон² понятие контртеррористической операции сформулировал следующим образом: «комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта».

Зона проведения контртеррористической операции включает в себя «отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, строение, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории или акватории, в пределах которых проводится указанная операция».

В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего

¹ См.: ст. 3 Федерального закона от 25.07.1998 № 130-ФЗ (ред. от 06.03.2006) «О борьбе с терроризмом» Документ утратил силу с 1 января 2007 г. в связи с принятием Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 08.11.2011) «О противодействии терроризму».

² См.: подп. 5 п. 5 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О противодействии терроризму».

в рамках имеющихся полномочий решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения.

Решение о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством РФ, на период проведения контртеррористической операции допускается применение следующих административно-предупредительных и административно-пресекательных мер, носящих временный характер (ст. 11):

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов — доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования

лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством РФ;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

На отдельных участках территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, может устанавливаться (вводиться) как весь комплекс мер и временных ограничений.

Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно.

С учетом накопленного опыта законодатель посчитал необходимым отметить, что решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение.

Впервые на законодательном уровне определено, что в борьбе с терроризмом могут применяться Вооруженные Силы РФ. Они применяются для (ст. 6):

- пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;
- пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;
- участия в проведении контртеррористической операции в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом;
- пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Федеральным законом предусмотрено (ст. 7), что Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения такого террористического акта.

Если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных Сил РФ либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

При наличии достоверной информации о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения.

Понятие «*воздушный терроризм*» включает в себя захват воздушных судов и их угон; захват заложников, находящихся на борту самолетов, воздушных судов для удержания и транспортировки заложников, захваченных в других местах. Актами воздушного терроризма считается вывод из строя аэронавигационного оборудования и средств обеспечения воздушных сообщений.

Вооруженные Силы РФ по решению Президента РФ и в рамках международных обязательств осуществляют пресечение международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации (ст. 10):

- посредством применения вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз;
- использования формирований Вооруженных Сил РФ для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

14.5. Административно-правовые режимы, используемые в защите и охране государственной границы Российской Федерации

Постоянно происходящие в мире и в Российской Федерации динамические процессы во всех сферах общественной жизни обуславливают необходимость принятия государством своевременных и адекватных современным реалиям системных мер, предназначенных для надежного обеспечения защиты и охраны государственной границы.

Положения правовых режимов Российской Федерации в сфере защиты и охраны государственной границы тесно связаны с опытом международного сообщества, которое решает проблемы обеспечения глобальной безопасности (порядок использования воздушного пространства, территориальных вод, космоса, международных проливов, эфира, отдельных территорий суши, а также противодействие террористической, радиационной, военной, экологической и других видов опасности).

Важными средствами обеспечения соблюдения административно-правовых режимов защиты и охраны государственной границы являются установление и полномочие на применение принудительных мер, направленных на предупреждение и пресечение нарушений соответствующих режимных установлений.

Среди правовых режимов охраны государственной границы выделяются *общие* (универсальные) и *производные* (специальные) режимы. К первым относятся режимы различных отраслей права. На основе отраслевых правовых режимов создаются специальные режимы вторичного, производного уровня, режимы специальных процессов, видов деятельности, специальных объектов (предметов) и территорий.

Административно-правовой режим защиты и охраны государственной границы — это системная совокупность правовых норм и организационных мер, которые обеспечивают в конкретных сферах общественных отношений определенный, в наибольшей степени отвечающий интересам защиты и охраны государственной границы порядок деятельности государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, а также порядок поведения отдельных граждан.

Необходимость института административно-правовых режимов в рассматриваемой сфере государственной деятельности РФ обуславливается наличием:

- существующей реальной опасности вооруженных конфликтов;
- противоправной деятельности трансграничных преступных организаций;
- подрывных акций со стороны разного рода экстремистских и террористических групп, наркобизнеса и т.п.

Определенную угрозу для нормального функционирования российского общества представляют терроризм, организованная преступность, коррупция, социальные конфликты, природные и техногенные катаклизмы. Административно-правовому режиму защиты и охраны государственной границы присуще управляющее действие, осуществляемое от имени государства на властно-императивных началах, создавая тем самым субординарные правоотношения между их субъектами.

Обеспечивая государственную безопасность, Россия исходит прежде всего из международно-правового принципа нерушимости границ, тесно связанного с принципом территориальной целостности государства. Одним из элементов этого принципа является неприкосновенность границ. Это означает недопустимость каких-либо посягательств на границы государства, а также недопустимость пересечения границы

без разрешения соответствующих властей и договоренности сопредельных государств.

Государственная граница РФ выполняет следующие две основные функции: обеспечивает безопасность страны; служит передовой линией контактов с другими странами и способствует установлению добрососедских отношений с ними.

Защита и охрана государственной границы РФ состоит из следующих основных элементов: режима государственной границы; пограничного режима; режима в пунктах пропуска через границу; особых полномочий пограничных органов федеральной службы безопасности, ВВС и Военно-морского флота.

Охрана государственной границы осуществляется различными способами и методами, в том числе путем проведения войсковых, оперативных, инженерных, режимных и погранпредставительских мероприятий, проводимых в пределах пограничной зоны в пунктах пропуска через государственную границу, в административных, районах прилегающих к границе, а при необходимости и за их пределами.

Режим государственной границы — это урегулированный законодательством РФ порядок содержания государственной границы, пересечения ее лицами и транспортными средствами, пропуска их через государственную границу, перемещения через границу товаров и животных, а также решения других вопросов.

С учетом взаимных интересов Российской Федерации и сопредельных государств отдельные правила режима государственной границы могут не устанавливаться, характер и содержание устанавливаемых правил могут быть упрощены или изменены.

Пограничный режим — это система правил, регламентирующих порядок въезда, временного пребывания, проживания, передвижения граждан России и иных лиц, производства работ в пограничной полосе, учета и содержания на пристанях, причалах и в пунктах базирования самоходных и несамоходных судов и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения в территориальных и внутренних водах России, в российской части пограничных рек, озер и иных водоемов. Контроль за соблюдением правил пограничного режима в пограничной зоне осуществляется пограничными органами самостоятельно или совместно с органами внутренних дел МВД РФ.

Основываясь на положениях Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» содержанием пограничного режима являются следующие правила:

- въезд (проход), временное пребывание, передвижение лиц и транспортных средств в пограничной зоне;

- проведение хозяйственной, промысловой и иной деятельности, массовых общественно-политических, культурных и иных мероприятий в пограничной зоне;

- порядок учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) средств и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и других водоемов;

- ведение промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и других водоемов.

Установление других правил пограничного режима не допускается. Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, установленных Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

Пункты пропуска через государственную границу устанавливаются Правительством РФ по представлениям министерств и ведомств Российской Федерации, субъектов Федерации, согласованным с пограничными органами, с учетом интересов сопредельных и иных иностранных государств.

В зависимости от тех или иных критериев пункты пропуска через государственную границу являются достаточно разнообразными. По конкретной направленности осуществляемой в них деятельности они могут быть условно разделены на следующие определенные видовые группы:

- по видам транспортных средств, пересекающих государственную границу, пункты пропуска подразделяются на железнодорожные, автомобильные, морские, речные, авиационные;

- по характеру транспортных перевозок различают грузовые, пассажирские и грузопассажирские пункты пропуска;

- по степени удаленности от государственной границы пункты пропуска подразделяются на находящиеся в пределах пограничной полосы и расположенные вне этих пределов;

- по государственно-правовой принадлежности лиц, пропускаемых через государственную границу России, пункты пропуска подразделяются на открытые для пропуска иностранных граждан и закрытые для их пропуска;

- по территориальному положению мест осуществления пограничного и иных видов контроля пункты пропуска подразделяются на расположенные в пределах предприятий транспорта и находящиеся отдельно от них.

Кроме того, пункты пропуска бывают смешанными (комбинированными). Через них осуществляется пропуск как российских, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, а также транспортных средств, перемещение пассажиров и грузов. В одном пункте пропуска также могут оформляться различные виды транспортных средств (например, морские и речные суда, железнодорожные и автомобильные транспортные средства).

Железнодорожные, автомобильные, речные и некоторые морские пункты пропуска находятся в приграничной местности непосредственно в местах пересечения международных путей сообщения в пределах пограничной зоны. В других случаях пункты пропуска могут быть удалены от государственной границы на десятки, сотни и даже тысячи километров.

Это характерно для некоторых морских и всех авиационных пунктов пропуска, которые в связи с физическими особенностями среды прохождения границы (водная поверхность, воздушное пространство), экономическими условиями, видами транспортных средств и специфики их эксплуатации и обслуживания невозможно расположить вблизи границы. Такие пункты пропуска устанавливаются на побережье морей и в глубине территории России, где имеются наземные возможности обслуживания указанных видов транспортных средств (в морских портах, аэропортах).

Под режимом в пунктах пропуска через государственную границу понимается система организационных и правовых норм, регламентирующих порядок пребывания и передвижения в этих пунктах лиц, транспортных средств, грузов и животных, а также другой деятельности, связанной с пропуском через государственную границу перечисленных выше объектов.

Для решения задач по охране государственной границы пограничные органы широко используют предоставленное им право применять меры административного пресечения. Эти меры направлены на принудительное прекращение (пресечение) противоправных действий, предотвращение их вредных последствий и обеспечение привлечения виновных к ответственности. Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» определены следующие меры административного пресечения, применяемые пограничными органами:

- административное задержание лиц, нарушивших пограничный режим или режим в пунктах пропуска через границу;
- административное задержание иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших государственную границу;
- личный досмотр задержанных, досмотр и изъятие находящихся при них вещей;

- запрещение в отдельных случаях въезда в Россию или выезда из Российской Федерации лиц, пытавшихся провезти через границу РФ материалы, предметы и документы, запрещенные к ввозу в РФ или вывозу из РФ, а также предметы контрабанды;

- воспреещение пропуска через государственную границу лиц, не имеющих действительные документы на право въезда или выезда в Российской Федерации до надлежащего оформления ими документов на право пересечения государственной границы или до выяснения обстоятельств утраты данных документов;

- задержание для проверки провозимых через границу произведений печати, клеше, рукописей, документов и материалов и изъятие тех из них, которые согласно действующим правилам не подлежат ввозу или вывозу;

- преследование и задержание в открытом море судна — нарушителя государственной границы РФ или судна, нарушившего российские законы или правила плавания и пребывания в портах России;

- применение оружия, действие, которого является исключительной мерой пресечения наиболее опасных посягательств.

В практике пограничных органов встречаются **три вида задержания**, это физический захват; административное задержание; уголовно-процессуальное задержание.

Под физическим захватом понимается задержание пограничным нарядом нарушителя границы или пограничного режима и доставка (конвоирование) его на пограничную заставу, КПП. Осуществлять физический захват и доставлять указанных нарушителей в подразделения пограничных органов может любой пограничник, независимо от его служебного положения и звания, так как это является его служебной обязанностью, предусмотренной Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

Под административным задержанием понимается административная мера принуждения, заключающаяся в кратковременном ограничении личной свободы лица, совершившего административное правонарушение.

Уголовно-процессуальное задержание — это процессуальная мера принуждения, которая состоит в кратковременном заключении под стражу в строго определенных законом случаях.

Административное задержание от уголовно-процессуального отличается по следующим признакам:

- административное задержание применяется за совершение административных правонарушений (проступков), а уголовно-процессуальное — по подозрению в совершении преступления;

■ административное задержание применяется до возбуждения уголовного дела, в то время как уголовно-процессуальное задержание является одним из неотложных следственных действий, которое может быть осуществлено только после возбуждения уголовного дела;

■ административное задержание применяется к нарушителям границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу независимо от того, будут ли они привлекаться к уголовной ответственности или нет, есть ли в их действиях состав преступления или отсутствует.

Административное задержание от физического захвата отличается тем, что последний осуществляется только с целью прекращения правонарушения. Административное задержание наряду с прекращением правонарушения имеет целью выяснение всех его обстоятельств и их документальную фиксацию.

Нарушение правил пограничного режима — это административный проступок, совершаемый гражданами и иными лицами, посягающий на установленный порядок въезда, временного пребывания, проживания, передвижения в пограничной зоне (полосе), производства работ, учета, содержания и использования плавсредств и средств передвижения по льду в территориальных и внутренних водах РФ, в российской части вод пограничных рек и озер. Нарушителями (субъектами правонарушений) пограничного режима могут являться:

■ жители пограничной зоны (полосы), не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, или имеющие паспорта, но без специальных штампов в них органов внутренних дел, а также нарушивших правила передвижения, производства работ, порядок учета, содержания и использования самоходных или несамоходных судов и средств передвижения по льду;

■ лица, не являющиеся жителями пограничной зоны, въехавшие или пытающиеся въехать в нее без надлежащих документов, нарушившие правила регистрации или прописки, передвижения и производства работ в пограничной зоне (полосе);

■ должностные лица, допустившие нарушение правил пограничного режима в период выполнения своих функциональных обязанностей (продажа билетов в пограничную зону лицам, не имеющим разрешения на въезд, прием на работу без прописки и т.д.).

Кроме перечисленной категории, субъектами административных правонарушений могут являться также жители территории районов, городов, поселков и сельсоветов, прилегающих к государственной границе РФ или охраняемому побережью моря, где пограничная зона не установлена, но пограничными органами осуществляется деятельность по

охране границы, а также лица, временно прибывшие на охраняемое побережье моря, берега пограничных рек и озер, нарушившие учет, содержание и использование плавсредств и средств передвижения по льду.

Нарушение установленного режима в пунктах пропуска через государственную границу — это административный проступок, совершаемый гражданами и иными лицами, посягающий на установленный порядок пребывания и передвижения в этих пунктах лиц и транспортных средств, а также другой деятельности, связанной с пропуском через границу лиц, транспортных средств и грузов. Нарушителями в пунктах пропуска являются (могут быть):

- физические лица, проникшие или пытающиеся проникнуть без надлежащих разрешительных документов в места, где производится пограничный и таможенный контроль;

- физические лица, проникшие без специального пропуска на места стоянки транспортных средств заграничного следования;

- физические лица (в том числе и должностные), нарушившие режим пребывания, передвижения в пунктах пропуска через границу, установленный по согласованию с пограничными органами администрации аэропортов, морских и речных портов, железнодорожных и автомобильных вокзалов, станций международного сообщения.

В соответствии с законодательством РФ административное задержание нарушителей пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу производится с целью: *пресечения правонарушений; установления личности правонарушителя, обстоятельств и мотивов правонарушения; установления в действиях задержанного лица признаков преступлений, предусмотренных ст. 83 или ст. 197 УК РФ («Незаконный выезд за границу и незаконный въезд в РФ», «Нарушение правил въезда или проживания в пограничной зоне (полосе)»); обеспечение условий для привлечения правонарушителей к административной или уголовной ответственности.*

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Дайте определение понятиям: «безопасность», «государственная безопасность», «национальная безопасность», иные виды безопасности — экономическая, политическая, общественная, военная, экологическая и другие.
2. Охарактеризуйте личность как объект безопасности.
3. Охарактеризуйте общество как объект безопасности.
4. Какова характеристика государства как объекта безопасности?
5. Основное содержание компетенции Президента РФ в сфере безопасности.

6. Основное содержание компетенции Правительства РФ в сфере безопасности.
7. Перечислите виды и объем компетенции иных государственных органов в указанной сфере.
8. Каковы критерии наличия состояния защищенности объектов?
9. Перечислите основные направления путей совершенствования компетенции органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности государства.
10. Сформулируйте определение понятий: «чрезвычайное положение», «военное положение».
11. Каковы цели введения чрезвычайного положения?
12. Перечислите средства, применяемые для достижения указанных целей.
13. Какие обстоятельства служат основанием для введения особого правового режима чрезвычайного положения?
14. Охарактеризуйте соотношение понятий «чрезвычайное положение», «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайные обстоятельства».
15. Перечислите функции органов государственной власти в условиях действия режимов чрезвычайного и военного положений.
16. Какие ограничения по законодательству России могут вводиться в отношении физических и юридических лиц при введении режима чрезвычайного положения.
17. Сохраняются ли для сотрудников милиции в условиях действия чрезвычайного положения основания, порядок и пределы применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия?
18. Сохраняется ли в этот период порядок проведения личного досмотра и досмотра вещей?
19. Изменяются ли в этот период сроки административного задержания лица и жесткость административных взысканий?

Тема 15

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Административно-правовые основы государственного управления экономической сферой. Система и административно-правовой статус органов государственного управления экономической сферой. Административно-правовое регулирование управления отдельными отраслями экономики Российской Федерации.

15.1. Административно-правовые основы государственного управления экономической сферой

Элементы правового регулирования государством хозяйственного оборота имели место в условиях различных типов государственности. Например, в Древнем Риме устанавливалась государственная монополия на производство и обработку шелка, производство оружия, торговлю хлебом, внешнюю торговлю и т.д. Государством регламентировались условия работы в ремесленных мастерских, время торговли, максимальные ставки оплаты труда, максимальные цены на товары¹.

Реакцией на абсолютное огосударствление советского общества в условиях командно-бюрократической системы стало последующее отрицание роли государства во всех сферах экономической жизни, что привело к известной стагнации общественного развития. В настоящее время необходимость эффективного участия государства в регулировании экономики получила общее признание.

Поскольку ограничение свободы зависит не только от субъективного волеизъявления человека, но и обусловлено потребностями общества, исходной точкой государственного регулирования экономики следует признать необходимость охраны соответствующего публичного интереса — усредненной общественной заинтересованности в позитивном ограничении экономического самовыражения («общего дела», «общего блага»).

Управление экономической сферой представляет собой целенаправленное воздействие органов управления на общественные отношения

¹ См.: Косарева А.И. Римское право. М. : Юридическая литература, 1986. С. 100.

с целью реализации функций государства и заключается в правовом и организационном сопровождении экономической деятельности и экономического развития регионов, различных отраслей и секторов экономики, ее отдельных субъектов.

К отраслям экономики относятся: промышленность; агропромышленный комплекс; строительно-жилищный комплекс; транспортный комплекс; связь и массовые коммуникации; торговля (включая внешнюю торговлю, которая тесно связана с таможенным делом); охрана окружающей среды и природопользование.

Правовую основу государственного регулирования экономической сферы составляют международные правовые акты (например, Таможенный кодекс таможенного союза), Конституция РФ и многочисленные нормативные правовые акты различной юридической силы, принимаемые органами управления на всех уровнях публичной власти.

Осуществляя управление экономической сферой, государство гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Основополагающее значение для регулирования экономических отношений имеют кодексы Российской Федерации (Гражданский, Налоговый, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Воздушный Лесной, Водный, Кодекс внутреннего водного транспорта, Кодекс торгового мореплавания) и иные федеральные законы. Кроме того, принимаются федеральные и региональные целевые программы¹, положения об органах исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере экономики, и др.

Необходимость определения путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008—2020) динамичного развития экономики в части обусловила принятие *Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.* (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009). В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы: основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода; стра-

¹ Например: Постановление Правительства РФ от 19.04.2012 № 350 (ред. от 30.11.2013) «О федеральной целевой программе „Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах“»; Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральной целевой программе „Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)“».

тегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы; формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества; параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

В настоящее время формируется новая система государственного управления, опирающаяся на нормативно закреплённое разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. В процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода.

Стратегической целью для страны является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Основными задачами *Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.*¹ названы повышение инновационной активности бизнеса и ускорение появления новых инновационных компаний; увеличение численности инновационных предпринимателей.

В целях перехода к инновационному социально ориентированному развитию государство в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности осуществляет поэтапное сокращение своего участия в управлении собственностью в конкурентных отраслях экономики с применением приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки.

Переход к инновационному социально ориентированному типу развития страны предполагает формирование среды, способствующей росту предпринимательской и инновационной активности на основе свободы творчества, самореализации каждого человека, что является невозможным без эффективного государственного управления экономикой.

Развитие национальной инновационной системы в экономической сфере, повышение производительности труда, освоение новых ресурсных источников, модернизация приоритетных секторов национальной экономики, совершенствование банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в свою очередь позволяют обеспечить национальную безопасность за счет экономического роста.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р.

Недостаточная эффективность государственного регулирования национальной экономики, снижение темпов экономического роста, появление дефицита торгового и платежного баланса, сокращение доходных статей бюджета могут привести к социальным проблемам в стране.

Официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней экономической политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства, закреплена *Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537*.

Угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией в уровнях экономического развития субъектов РФ, предотвращаются путем проведения государственной региональной политики, направленной на улучшение координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества. С этой целью в последние годы Правительством РФ утверждены стратегические документы, определяющие направления регионального социально-экономического развития на долгосрочный период¹.

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации и постоянным приоритетом управления в экономической сфере является *гарантированная Конституцией РФ поддержка конкуренции*.

Решение задачи развития конкуренции в экономике имеет многочисленные направления и аспекты: от макроэкономической политики, создания благоприятного инвестиционного климата (включая развитие финансовой и налоговой системы, снижение административных барьеров) до защиты прав граждан и национальной политики.

Правительством РФ введен в действие план мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», который имеет специальное, системное и существенное значение для развития конкуренции на ближайшее время. Им определен перечень мероприятий по развитию конкуренции на 2013—2015 гг.²

¹ Например: Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»; Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года».

² Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р (ред. от 17.08.2013) «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) „Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики“» и отмене распоряжений Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р и от 17.12.2010 № 2295-р.

Для системного решения проблем развития конкретных отраслей экономики, совершенствования государственного управления ими Правительством РФ также принимаются специальные нормативные акты¹.

Совершенствование государственного управления экономической сферой, модернизация экономики тесно связано с необходимостью развития предпринимательства, являющегося «движущей силой экономики».

В России осуществляется поддержка органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов малого и среднего предпринимательства (в том числе финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка).

Правовые основы такой поддержки установлены Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Условия и порядок оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства устанавливаются федеральными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, региональными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

С учетом этого обстоятельства государством принимаются меры по исправлению сложившейся ситуации.

Вводится уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, устраняются избыточные административные барьеры. Например, лицензирование заменяется иными способами регулирования: обязательным страхованием ответственности, финансовыми гарантиями, контролем со стороны саморегулируемых организаций, аккредитацией и т.п.

Для повышения эффективности государственного регулирования экономикой сейчас используются современные юридические технологии, такие как *мониторинг правоприменения, оценка регулирующего воздействия*. Одной из целей проведения оценки регулирующего воздействия является выявление избыточных административных огра-

¹ Например: Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»; Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года»; Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года»; Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года».

ничений и обязанностей для субъектов предпринимательской и иной деятельности, способствующих возникновению для них необоснованных расходов¹.

15.2. Система и административно-правовой статус органов государственного управления экономической сферой

Государственное управление в экономической сфере осуществляется соответствующими органами исполнительной власти, их должностными лицами, и иными уполномоченными органами (организациями), которые составляют единую систему. Их компетенция, принципы и порядок деятельности определены законами и другими нормативными актами.

В систему органов государственного управления экономической сферой входят:

Президент РФ;

Правительство РФ;

федеральные министерства, службы и агентства, иные федеральные органы государственной власти;

органы государственной власти субъектов РФ;

иные органы, организации, наделенные федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями по осуществлению управления в экономической сфере.

Являясь главой государства, *Президент РФ* обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе в экономической сфере. Он осуществляет непосредственное влияние на работу Правительства РФ, председательствует на его заседаниях, принимает решение об отставке. Определяющее значение имеет деятельность Президента с позиции расстановки кадров на ключевые должности, связанные с реализацией федеральной экономической политики. Он представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит перед ней вопрос об освобождении его от должности, по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от долж-

¹ См.: п. 5 Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия, утв. приказом Минэкономразвития России от 31.08.2010 № 398. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290.

ности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров.

Осуществляя свои полномочия, Президент РФ издает указы и распоряжения, регулирующие отношения в экономической сфере, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Например, *Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»* в целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации, достижения технологического лидерства российской экономики Правительству РФ предписано принять меры, направленные на повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120 в 2011 г. до 50 — в 2015 г. и до 20 — в 2018 г.

Полномочия Президента РФ по отмене правовых актов Правительства РФ, приостановлению до решения суда действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ играют очень важную роль в обеспечении единства системы государственного управления экономикой, соблюдения конституционных основ экономического регулирования, прав и свобод человека и гражданина в экономической сфере.

Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти, что в целом определяет его место в системе управления экономикой. Важнейшими с этой точки зрения являются полномочия Правительства РФ по разработке и обеспечению исполнения федерального бюджета, обеспечению проведения единой государственной финансовой, кредитной и денежной, экологической политики, управлению федеральной собственностью.

В целях регулирования экономической сферы Правительство РФ издает соответствующие постановления и распоряжения, также имеющие подзаконный характер.

Главным звеном регулирования банковской системы любого государства является центральный банк. В различных государствах такие банки называются по-разному: народные, государственные, эмиссионные, резервные и др. Изначально центральные банки возникли как коммерческие банки, наделенные правом эмиссии банкнот. Во всех развитых странах действует несколько законов, определяющих задачи и функции центрального банка, методы их осуществления. Центральные банки являются органами регулирования экономики денежно-кредитными методами. То есть центральный банк регулирует экономику не прямо, а через денежно-кредитную систему — воздействуя на кре-

дитные институты, он создает определенные условия для их функционирования¹.

Центральный банк РФ (Банк России), не являясь органом государственной власти, исполняет важнейшие публично-правовые полномочия, которые закреплены в Конституции РФ и Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Основной функцией Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти, является защита и обеспечение устойчивости рубля. Кроме того, его деятельность нацелена на развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы. Центральный банк РФ регистрирует кредитные организации, выдает им соответствующие лицензии и осуществляет надзор за их деятельностью. В пределах полномочий он осуществляет нормативное правовое регулирование в финансовой сфере (в том числе устанавливает правила проведения банковских операций, правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы).

Функции органа внешнего государственного финансового контроля, образуемого Федеральным Собранием РФ и подотчетного ему, выполняет **Счетная палата РФ**. Данный орган контролирует своевременное исполнение доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования федеральной собственности, регулярно представляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах контроля, а также осуществляет иные полномочия.

Центральное место в управлении экономической сферой занимает **Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России)**² — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзо-

¹ Шегорцов В.А., Особенков О.М., Таран В.А., Шегорцов М.В. Экономика России: Деньги и банки : монография / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Академия социально-технологических наук, Агентство стратегического анализа. М. : Новости, 2010. С. 343—345.

² Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 31.01.2014) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

ра) и муниципального контроля, лицензирования, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления, оценочной деятельности, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и многих других сферах экономических отношений.

Ему подведомственны *Федеральные службы* (по интеллектуальной собственности; государственной регистрации, кадастра и картографии; по аккредитации) и *Федеральные агентства* (по государственным резервам; по управлению государственным имуществом), деятельность которых Министерство координирует и контролирует.

*Министерство финансов РФ (Минфин России)*¹ осуществляет государственное управление в финансовой сфере (в том числе бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, организации и проведения лотерей, азартных игр и др.).

Министерство финансов РФ осуществляет разработку основных направлений развития рынка ценных бумаг.

В его ведении находятся Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство.

Конкретные полномочия и порядок организации деятельности федеральных министерств, служб и агентств, осуществляющих управление в экономической сфере, определяются соответствующими положениями.

В течение последних лет на федеральном уровне идет интенсивный процесс совершенствования деятельности органов государственного управления в экономической сфере с целью:

- 1) ликвидации максимального числа избыточных административных барьеров;
- 2) борьбы с коррупцией;
- 3) регламентации контрольно-надзорной деятельности;
- 4) внедрения современных механизмов управления;
- 5) повышения инвестиционной привлекательности национальной экономики.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти по управлению экономической сферой характеризуется прежде всего *исполнением ими государственных функций, предоставлением государственных услуг в пределах полномочий.*

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 18.03.2014) «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Предоставление государственных услуг осуществляется ими на основании запросов заявителей: физических или юридических лиц (их представителей). Основы такой деятельности определены *Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*.

Проведение преобразований системы государственного контроля (надзора) в рамках административной реформы повлекло соответствующее изменение законодательства.

Принятие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» послужило кардинальным средством усиления гарантий защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

1) порядок принятия решений о проведении проверок, определения их графика;

2) периодичность и сроки проведения проверок;

3) порядок оформления результатов проверок;

4) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора).

Серьезным шагом на пути развития административно-правового статуса органов управления экономикой является намеченный руководством страны курс по комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг.

На федеральном уровне сформирован и поддерживается в актуальном состоянии перечень государственных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти, размещенный в качестве классификатора в федеральном реестре государственных услуг (функций).

15.3. Административно-правовое регулирование управления отдельными отраслями экономики Российской Федерации

15.3.1. Управление промышленностью

Промышленность — это совокупность ведущих отраслей материального производства, предприятия, занятые добычей сырья, производством и переработкой материалов и энергии, изготовлением машин, оборудования, приборов, вооружений¹.

¹ Райзберг Б.А. Современный социоэкономический словарь. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 406.

Промышленность является одной из ведущих отраслей российской экономики. Государственное управление промышленностью занимает ведущее место в сфере административно-правового регулирования экономикой в целом.

Промышленный комплекс охватывает многие отрасли экономики: топливно-энергетический комплекс, атомная энергетика, военно-промышленный комплекс, промышленность строительных материалов, пищевая и перерабатывающая промышленность, машиностроительная, металлургическая, ресурсодобывающие и ресурсоперерабатывающие отрасли и др.

Целью государственной политики в области развития *базовых отраслей промышленности* является повышение глобальной конкурентоспособности российского энергетического, нефтегазового, транспортного и тяжелого машиностроения, а также станкоинструментальной промышленности и горно-металлургического комплекса.

Для комплексного развития российской экономики интенсивное развитие высокотехнологичных отраслей, энергетической и транспортной инфраструктуры будет осуществляться за счет преимущественного использования продукции российского машиностроения и металлургии.

Приоритетными направлениями развития базовых отраслей промышленности являются выравнивание условий конкуренции российских и иностранных производителей на российском рынке и поддержка экспорта российской промышленной продукции.

Российский *атомный энергопромышленный комплекс* в настоящее время развивается в направлении обеспечения потребности российского рынка, достижения лидирующих позиций на мировых рынках сбыта в области энергетики, ядерных технологий, материалов и услуг при соблюдении стандартов гарантированной безопасности и режима нераспространения.

Приоритетными направлениями, обеспечивающими достижение этой цели, являются следующие.

1. Рост установленной мощности и числа объектов атомной энергетики, увеличение энергоснабжения атомными электростанциями потребителей к 2020 г. до 20—22% общего производства электроэнергии в Российской Федерации.

2. Обеспечение интеграции российской атомной энергетики в мировую экономику в отношении топливного цикла и производства оборудования.

3. Обеспечение мирового технологического лидерства российской атомной энергетики.

4. Формирование организационных структур, обеспечивающих максимальную реализацию конкурентных преимуществ российской атомной энергетики и энергомашиностроительного комплекса на мировых рынках.

В сфере реформирования *естественных монополий* государственное управление направлено на обеспечение решения двух основных задач.

Первая задача — сокращение масштаба монополизации инфраструктур, разделение естественно-монопольных и потенциально конкурентных секторов.

Вторая задача — обеспечение равноправного и прозрачного доступа всех экономических субъектов к объектам естественных монополий.

Получение доступа к услугам естественных монополий является ключевым фактором для реализации инвестиционных проектов в большинстве секторов экономики.

Отсутствие прозрачных правил доступа и ответственности за необоснованный отказ в предоставлении монопольных услуг создает возможность для злоупотреблений со стороны естественных монополий и является препятствием для реализации многих инвестиционных проектов.

Предполагается принять нормативные правовые акты, гарантирующие доступ к инфраструктуре во всех секторах естественных монополий. Одновременно требуется обеспечить создание механизмов, стимулирующих снижение издержек и рост эффективности инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий.

Существенные усилия органов управления промышленностью требуются для развития *энергетического комплекса*.

Энергоемкость российской экономики существенно выше соответствующих показателей в государствах — членах Организации экономического сотрудничества и развития при высоком уровне энергопотребления на человека, производства продукции и предоставления услуг комфорта (тепла, освещенности и др.).

Топливо-энергетический комплекс является одним из основных источников загрязнения окружающей природной среды. Реализация комплекса мер, направленных на повышение энергоэффективности российской экономики, позволит в значительной степени решить задачу по обеспечению экологической безопасности.

Целями государственной политики в сфере электроэнергетики являются:

1) преодоление сложившихся дисбалансов в электроэнергетике для поддержания в долгосрочной перспективе высоких и устойчивых темпов роста экономики;

2) увеличение эффективности производства, передачи и потребления электроэнергии на основе новейших высокоэффективных экологически чистых технологий.

В период до 2014 г. планируется доведение тарифов на электрическую энергию для населения до рыночного уровня в целях ликвидации перекрестного субсидирования между населением и прочими потребителями с усилением адресной защиты малоимущих групп населения.

Государственное управление *нефтегазовым комплексом* в настоящее время направлено на развитие сырьевой базы, транспортной инфраструктуры, перерабатывающих мощностей и увеличение доли продукции с высокой добавленной стоимостью в производстве и экспорте нефтегазового комплекса.

Значительный круг отраслей, составляющий промышленный комплекс, который требуют регулирования, их первостепенное значение для развития экономики в целом обуславливает необходимость принятия *многочисленных нормативных правовых актов* органами государственного управления.

Особо здесь следует отметить имеющие важное значение для регулирования производственной сферы технические регламенты, принимаемые в форме федеральных законов.

В качестве инструмента программно-целевого планирования промышленного развития применяются целевые программы. Например, Федеральные целевые программы: «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах»¹; «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»².

В последние годы Правительством РФ и федеральными министерствами также разработан ряд иных программных документов — концепций, стратегий, — направленных на определение основ промышленного развития, перспектив развития различных отраслей, составляющих промышленный комплекс. В их числе: Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.³; Стратегия развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на пери-

¹ Постановление Правительства РФ от 19.04.2012 № 350 (ред. от 30.11.2013) «О федеральной целевой программе „Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012—2020 годах“».

² Постановление Правительства РФ от 17.02.2011 № 91 (ред. от 24.10.2012) «О федеральной целевой программе „Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу“».

³ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

од до 2020 г.¹; Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.²; Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.³; Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 г.⁴

Как видно, управление промышленностью осуществляется с применением огромного числа нормативных правовых актов, что создает определенные сложности для правоприменения.

Ученые обращают внимание на несогласованное принятие таких актов, появление противоречивых положений, отсутствие единой национальной политики и стратегии развития промышленности, что лишает государственные органы и хозяйствующие субъекты устойчивых целевых ориентиров. Необходимо упорядочение всего массива правовых актов, имеющих отношение к развитию промышленности. В качестве решения этой проблемы предлагается проведение своего рода инвентаризации актов в сочетании с подготовкой базового Федерального закона «О национальной промышленной политике в Российской Федерации»⁵.

Основными органами государственного управления промышленностью на федеральном уровне являются:

федеральные министерства: Министерство промышленности и торговли Российской Федерации⁶, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁷, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям

¹ Приказ Минрегиона России от 30.05.2011 № 262 «Об утверждении Стратегии развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года».

² Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».

³ Приказ Минпромторга России от 23.04.2010 № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».

⁴ Приказ Минпромторга России от 18.03.2009 № 150 «Об утверждении Стратегии развития металлургической промышленности России на период до 2020 года».

⁵ Правовое обеспечение промышленности: научно-практическое пособие / О.А. Акопян, В.А. Витушкин, Н.И. Карпова [и др.] ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М. : Юриспруденция, 2010. С. 27—30.

⁶ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 (ред. от 25.02.2014) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».

⁷ Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 (ред. от 27.12.2013) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

и ликвидации последствий стихийных бедствий¹; Министерство энергетики² и др.

федеральные службы и федеральные агентства, осуществляющие управление промышленностью в пределах предоставленной им компетенции, в том числе путем осуществления контрольно-надзорных функций: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору³; Федеральная антимонопольная служба⁴; Федеральная служба по тарифам⁵; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования⁶; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии⁷ и др.

Важнейшие и разноплановые функции по регулированию экономической сферы осуществляет *Минпромторг России*.

В рамках предоставленной компетенции Минпромторг России наделен значительными полномочиями по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. В том числе, Министерство осуществляет:

- выдачу лицензий и других разрешительных документов на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, паспортов бартерных сделок, а также формирование и ведение федерального банка выданных лицензий;
- лицензирование производства лекарственных средств для медицинского применения и ведение реестра выданных лицензий;
- выдачу заключений о соответствии производителей лекарственных средств для медицинского применения требованиям правил организации производства и контроля качества лекарственных средств.

¹ Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 10.03.2014) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

² Постановление Правительства РФ от 28.05.2008 № 400 (ред. от 17.02.2014) «О Министерстве энергетики Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 26.12.2013) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 02.11.2013) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 332 (ред. от 02.11.2013) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам».

⁶ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 02.11.2013) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370».

⁷ Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии».

Специализированные функции по управлению промышленностью в подведомственной сфере осуществляет Министерство обороны¹ с подчиненными ему федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службой по техническому и экспортному контролю, Федеральным агентством по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

Управление промышленностью осуществляют также иные наделенные отдельными публичными полномочиями органы, организации, не являющиеся органами исполнительной власти. В этой связи следует отметить деятельность *государственных корпораций*.

Деятельность *Государственной корпорации «Ростехнологии»* регулируется Федеральным законом от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «О Государственной корпорации „Ростехнологии“».

Целью деятельности данной Государственной корпорации является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций, а также путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс.

Специфическое место в системе органов государственного управления экономической сферой занимает *Государственная корпорация «Росатом»*, деятельность которой регулируется Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“».

Государственная корпорация фактически является правопреемником Федерального агентства по атомной энергии. В этой связи она наделена обширным объемом публичных полномочий, включая принятие нормативных правовых актов.

Данная Корпорация действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в атомной отрасли. Деятельность ее направлена на создание условий и механизмов обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, единства управления организациями атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организациями, функционирующими в сферах обеспечения ядерной и радиационной безопасности, атомной науки и техники, подготовки кадров.

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 13.02.2014) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

Корпорация обеспечивает проведение государственной политики в области развития атомной отрасли, выполнение заданий государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа.

Активное участие в управлении промышленным комплексом регионов принимают органы исполнительной власти субъектов РФ. Они издадут различные нормативные правовые акты, разрабатывают целевые программы, управляют соответствующими долями в имуществе предприятий промышленного комплекса.

15.3.2. Управление агропромышленным комплексом

Агропромышленный комплекс и его базовая отрасль — сельское хозяйство являются ведущими системообразующими сферами экономики страны, формирующими агропродовольственный рынок, продовольственную и экономическую безопасность, трудовой и поселенческий потенциал сельских территорий.

Проф. Белявский в своих лекциях по административному праву, изданных в 1915 г., говорил об устранении юридических и экономических препятствий в области сельского хозяйства таким образом: «Попечение о сельском хозяйстве направлено на улучшение материальных условий, без которых отдельному лицу невозможно достичь хозяйственной самостоятельности. Регламентация сельскохозяйственной промышленности не преследует прямого вмешательства в сельское хозяйство, но старается путем защиты и помощи поставить земледельца в такое положение, чтобы он мог по собственному усмотрению употребить свои силы на ту или другую отрасль сельскохозяйственного промысла. Законодательное вмешательство должно только определить общие условия хозяйственной деятельности.

Основными отраслями, составляющими агропромышленный комплекс, являются растениеводство, животноводство и ряд специальных отраслей — рыбохозяйственный комплекс, охотничье хозяйство и т.п.

Государственная аграрная политика сегодня нацелена:

- 1) на обеспечение потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием российского производства;
- 2) устойчивое развитие сельских территорий, повышение уровня жизни сельского населения;
- 3) повышение конкурентоспособности российского аграрного комплекса;
- 4) замещение импортной продукции на животноводческом рынке и развитие возможностей для экспорта российской продукции (особенно в растениеводстве);

5) улучшение и повышение продуктивности используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. обозначен ряд конкретных направлений развития агропромышленного комплекса, включая:

- улучшение общих условий функционирования сельского хозяйства, особенно животноводства (в том числе, на основе: совершенствования государственной поддержки, повышения доступности кредитов, совершенствования кадровой политики);
- создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий;
- повышение эффективности использования земельных ресурсов и их воспроизводства;
- развитие аграрных технологий и повышение конкурентоспособности сельского хозяйства;
- развитие рыбохозяйственного комплекса.

Аграрное законодательство — это комплексная отрасль, состоящая из двух блоков: публично-правового и частноправового. Публично-правовой блок включает законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права и закрепляющие основы государственной политики в области сельского хозяйства, устанавливающие меры государственной поддержки развития этой отрасли, регулирующие отношения в области управления сельским хозяйством, надзора и контроля в данной сфере экономики, обеспечивающие сохранение и повышение плодородия сельскохозяйственных земель. Частноправовой блок включает нормативные правовые акты, содержащие в основном нормы гражданского, трудового права, земельного права (в части приобретения и реализации прав на землю), регулирующие предпринимательскую деятельность в сельском хозяйстве, ее организационно-правовые формы и договорные отношения в агропромышленном комплексе¹.

Практически все федеральные законы, регулирующие функционирование агропромышленного комплекса, имеют комплексный характер, т.е. содержат нормы различных отраслей права.

Правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической

¹ Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М. : Норма, 2009. С. 9.

деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и межселенных территорий устанавливает Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О развитии сельского хозяйства».

Настоящий закон закрепляет определение *сельскохозяйственного производства* как совокупности видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг.

Обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием является стратегической целью продовольственной безопасности. Гарантеей ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации утверждена Президентом РФ в форме *Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации*¹.

На основе данной Доктрины разрабатываются нормативные правовые акты в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного комплекса.

Документом, определяющим цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования указанных рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий, является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Действующая *Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг.* утверждена постановлением Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 15.07.2013).

Государственная программа предусматривает комплексное развитие агропромышленного комплекса с учетом вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО).

¹ Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

Целями Государственной программы являются:

- обеспечение продовольственной независимости страны в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации;
- повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках в свете вступления России в ВТО;
- повышение финансовой устойчивости товаропроизводителей агропромышленного комплекса;
- устойчивое развитие сельских территорий;
- воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства.

В числе нормативных правовых актов, определяющим образом регулирующих развитие агропромышленного комплекса, следует назвать принятые Правительством РФ и иными федеральными органами исполнительной власти концепции и стратегии.

Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г. утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р.

Пищевая и перерабатывающая промышленность является системообразующей сферой экономики страны, формирующей агропродовольственный рынок, продовольственную и экономическую безопасность.

Успешное развитие перерабатывающей промышленности связано с преодолением ряда существующих проблем, таких как моральный и физический износ основных производственных фондов организаций пищевой и перерабатывающей промышленности, проблемы экологического характера.

Приказом Росрыболовства от 30.03.2009 № 246 утверждена *Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.*

Рыбное хозяйство в Российской Федерации является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом.

Со многими государствами заключены межправительственные соглашения об организации использования водных биоресурсов в их исключительных экономических зонах, районах действия международных конвенций по рыболовству и исключительных экономических зонах Российской Федерации.

В рыбохозяйственном комплексе работают более 5 тыс. организаций различных форм собственности.

В экономике страны рыбное хозяйство играет важную роль в качестве поставщика пищевой продукции, а также кормовой и технической продукции.

Организации рыбного хозяйства являются градообразующими во многих приморских регионах страны и обеспечивают занятость населения. Особое значение это имеет для районов Дальнего Востока и Крайнего Севера, где добыча (вылов) водных биоресурсов является основным источником обеспечения жизнедеятельности населения, в том числе коренных малочисленных народов.

Распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р утверждена *Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г.*

Создание условий для устойчивого развития сельских территорий является одной из важнейших стратегических целей государственной политики, достижение которой позволит обеспечить продовольственную безопасность, повысить конкурентоспособность российской экономики и благосостояние граждан.

Распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р утверждена *Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 г.*

В числе органов государственного управления агропромышленным комплексом следует прежде всего назвать *Министерство сельского хозяйства РФ*¹.

В его компетенцию входит, в том числе:

■ выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере агропромышленного комплекса, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевой и перерабатывающей промышленности, устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами; в сфере рыбного хозяйства, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

¹ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 18.03.2014) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации».

- оказание государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

- управление государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Министерство сельского хозяйства РФ является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям.

Федеральными органами исполнительной власти, подведомственными Министерству сельского хозяйства России, являются *Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору*¹ и *Федеральное агентство по рыболовству*².

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) осуществляет функции по контролю (надзору) в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) осуществляет функции по контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов; оказывает государственные услуги, управляет государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов и др.

Поскольку многие аспекты регулирования общественных отношений в сфере функционирования агропромышленного комплекса находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, значительную роль в управлении здесь также играет деятельность органов государственной власти регионального уровня.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (ред. от 02.11.2013) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

² Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 (ред. от 25.02.2014) «О Федеральном агентстве по рыболовству».

15.3.3. Управление строительно-жилищным комплексом

Строительно-жилищный комплекс включает градостроительную (в том числе, архитектурную) и жилищно-коммунальную деятельность.

Градостроительная деятельность — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений (ст. 1 Градостроительного кодекса РФ).

Архитектурная деятельность — профессиональная деятельность граждан (архитекторов), имеющая целью создание архитектурного объекта и включающая в себя творческий процесс создания архитектурного проекта, координацию разработки всех разделов проектной документации для строительства или для реконструкции, авторский надзор за строительством архитектурного объекта, а также деятельность юридических лиц по организации профессиональной деятельности архитекторов (ст. 2 Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»).

Регулирование отношений в сфере градостроительной деятельности включает регулирование:

- территориального планирования;
- градостроительного зонирования;
- планировки территории;
- архитектурно-строительного проектирования;
- строительства объектов капитального строительства, их реконструкции, капитального ремонта;
- эксплуатации зданий, сооружений.

Строительный контроль проводится самим лицом, осуществляющим строительство (либо застройщиком, техническим заказчиком, иным привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом), в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка.

Государственный строительный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Отношения, возникающие при его осуществлении, регулируются ст. 54 Градостроительного кодекса

РФ и Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (ред. от 20.07.2013).

Государственный строительный надзор осуществляется:

а) при строительстве объектов капитального строительства, если проектная документация на их строительство подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса РФ либо является типовой проектной документацией или ее модификацией, на которую получено положительное заключение государственной экспертизы;

б) при реконструкции объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса РФ.

Задачей государственного строительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.

Значительная роль в обеспечении градостроительной деятельности отведена в настоящее время саморегулируемым организациям, основными целями которых являются:

1) предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;

2) повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Содержанием деятельности саморегулируемой организации являются разработка и утверждение предусмотренных законом документов, а также контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований этих документов.

Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо вправе выполнять работы, которые оказывают влияние на безопасность объек-

тов капитального строительства, только при наличии выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким работам.

В случае неисполнения саморегулируемой организацией требований федеральных законов орган надзора за саморегулируемыми организациями вправе обратиться в суд с требованием об исключении такой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций.

Статьей 40 Конституции РФ провозглашено право каждого на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

Жилое помещение (жилой дом, часть жилого дома; квартира, часть квартиры; комната) — это изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (ч. 2 ст. 15, ст. 16 Жилищного кодекса РФ).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище.

Стратегической целью государственной жилищной политики является обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения.

Существенным препятствием развития массового жилищного строительства в стране продолжает оставаться ограниченность возможностей обеспечения земельными участками и необходимой инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой.

В целях развития массового жилищного строительства государством принимаются меры по развитию промышленной базы стройиндустрии и промышленности строительных материалов, стимулированию применения новых технологий в строительстве и новых строительных материалов, развитию свободной конкуренции между частными коммерческими и некоммерческими застройщиками.

Обеспечить достижение соответствующих показателей развития строительно-жилищного комплекса предписано Правительству РФ Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

В целях обеспечения условий для роста объема жилищного строительства создан *Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства*, которому для расширения масштабов эффективной поддержки массового строительства жилья для всех категорий граж-

дан передаются земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и не используемые для реализации полномочий Российской Федерации.

Административно-правовой статус данного Фонда в соответствии с *Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О содействии развитию жилищного строительства»* имеет существенные особенности.

1. Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме фонда.

При этом Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства не отнесен к системе внебюджетных фондов, при помощи которых государством зачастую осуществляется использование финансовых ресурсов для социальных целей (Пенсионный фонд РФ; Фонд социального страхования РФ; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования).

2. Целями его деятельности являются содействие развитию жилищного строительства, иному развитию территорий, развитию объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, производства строительных материалов, изделий, конструкций для жилищного строительства и содействие созданию промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов. Для этого он наделен отдельными публично-правовыми полномочиями.

3. Имущество Фонда формируется прежде всего за счет имущественного вноса Российской Федерации, а именно — находящихся в федеральной собственности земельных участков, в том числе с расположенными на них и находящимися в федеральной собственности объектами недвижимого имущества.

Самостоятельного упоминания заслуживает *административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства*.

Законодательство, регулирующее отношения в этой сфере, отличается крайней объемностью, постоянными изменениями, перегружено специальной терминологией, что создает дополнительные сложности для правоприменителей. Помимо целого ряда Федеральных законов, регулирование порядка предоставления коммунальных услуг и тарифообразования осуществляется с помощью обширного круга подзаконных нормативных правовых актов (прежде всего постановлений Правительства РФ).

Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в целях создания безопасных и благоприятных условий про-

живания граждан, повышения качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

Складывающаяся в жилищно-коммунальной сфере в настоящее время кризисная ситуация относится к числу самых острых проблем современной России и вызывает обоснованное недовольство населения. Неадекватный рост тарифов нарушает права потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Органы государственного управления строительно-жилищным комплексом имеют разветвленную структуру. В их структуру входят как органы исполнительной власти, непосредственное руководство которыми осуществляет Президент РФ, так и органы, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

*Министерство регионального развития РФ*¹ (Минрегион России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства в части территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, координации разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, а также по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства в части вопросов, не отнесенных к компетенции Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Министерство регионального развития РФ координирует и контролирует деятельность находящегося в его ведении Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Министерство принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности.

¹ Постановление Правительства РФ от 26.01.2005 № 40 (ред. от 18.11.2013) «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Министерство в том числе осуществляет:

- мониторинг разработки документов территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, документов градостроительного зонирования муниципальных образований;

- согласование в случаях, предусмотренных законодательством РФ о градостроительной деятельности, проекта схемы территориального планирования субъекта РФ, муниципального района, проекта генерального плана поселения и городского округа;

- методическое обеспечение деятельности по подготовке документации по планировке территории в отношении объектов капитального строительства федерального значения.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству осуществляет координацию деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства и государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

*Министерство обороны РФ*¹ координирует и контролирует деятельность подведомственного ему Федерального агентства специального строительства и осуществляет ряд специальных полномочий в рассматриваемой сфере.

В том числе Министерство:

- разрабатывает и устанавливает своими нормативными правовыми актами и технической документацией обязательные требования к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, утилизации и захоронения оборонной продукции и объектов;

- организует строительство и эксплуатацию объектов военной и социальной инфраструктур в Вооруженных Силах;

- проводит государственную экспертизу проектной документации, результатов инженерных изысканий и проверку достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, выдает разрешения на строительство, осуществляет государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов обороны и безопасности, являющихся объектами военной инфраструктуры Вооруженных Сил, в соответствии с законодательством РФ.

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 13.02.2014) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

Министерство энергетики РФ (Минэнерго России)¹, в частности, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию:

- в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности по вопросам проведения энергетических обследований, информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов;

- в сфере теплоснабжения в части производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи такой тепловой энергии.

*Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)*², руководство деятельностью которой осуществляет Правительство РФ, в частности, осуществляет функции по контролю (надзору) в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей) и является органом федерального государственного строительного надзора.

Ростехнадзор наделен полномочиями по осуществлению нормативного правового регулирования в соответствующей сфере. В том числе им принимаются:

- 1) порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора, требования, предъявляемые к включаемым в такие дела документам;

- 2) форма свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Ростехнадзор осуществляет государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведет реестр указанных организаций³.

¹ Постановление Правительства РФ от 28.05.2008 № 400 (ред. от 17.02.2014) «О Министерстве энергетики Российской Федерации».

² Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 26.12.2013) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

³ Постановление Правительства РФ от 19.11.2008 № 864 «О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ „О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации“».

*Федеральная служба по тарифам*¹, руководство деятельностью которой также осуществляет Правительство РФ, уполномочено осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и контроль за их применением. Им регулируются естественные монополии, определяются (устанавливаются) цены (тарифы) и осуществляется соответствующий контроль в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

15.3.4. Управление в области связи и массовых коммуникаций

В современном мире постоянно возрастает роль ресурсов информации. Информационные процессы являются неотъемлемой частью экономической жизни. Увеличение добавленной стоимости в экономике происходит сегодня в значительной мере за счет интеллектуальной деятельности, повышения технологического уровня производства и распространения современных информационных и телекоммуникационных технологий.

Информационно-коммуникационные технологии является одним из приоритетов и необходимым условием устойчивого экономического роста и повышения качества жизни граждан.

Утвержденная Президентом РФ *Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации*² закрепляет цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий.

Развитие экономической сферы жизни общества является одной из целей государственной политики в области развития информационно-коммуникационных технологий, предполагающей сохранение темпов роста рынка информационно-коммуникационных технологий, превышающих среднегодовые показатели роста экономики в 2—3 раза; превращение информационно-коммуникационных технологий в одну из ведущих отраслей экономики с долей в валовом внутреннем продукте более 10%; превышение объемов экспорта информационных технологий над объемом импорта этих технологий.

К 2015 г. доля отечественных товаров и услуг в объеме внутреннего рынка информационных и телекоммуникационных технологий должна составить более 50%; рост объема инвестиций в использование информационных и телекоммуникационных технологий в национальной экономике по сравнению с 2007 годом — не менее чем в 2,5 раза.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 332 (ред. от 02.11.2013) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам».

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212).

На межгосударственном уровне постсоветского пространства также принимаются соответствующие меры по развитию сотрудничества для построения информационного общества¹.

В соответствии со ст. 2 *Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»*:

информация — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления;

информационные технологии — процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов;

информационно-телекоммуникационная сеть — технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

Информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется:

- 1) на общедоступную информацию;
- 2) информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

Информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения подразделяется:

- 1) на информацию, свободно распространяемую;
- 2) информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- 3) информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению;
- 4) информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

Государственное регулирование в сфере применения информационных технологий предусматривает:

- 1) регулирование отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий (информатизации), на основании принципов, установленных настоящим Федеральным законом;
- 2) развитие информационных систем различного назначения для обеспечения граждан (физических лиц), организаций, государствен-

¹ Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плана действий по ее реализации на период до 2015 года» (Принято в г. Ялте 28.09.2012).

ных органов и органов местного самоуправления информацией, а также обеспечение взаимодействия таких систем;

3) создание условий для эффективного использования в Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет и иных подобных информационно-телекоммуникационных сетей;

4) обеспечение информационной безопасности детей.

На территории Российской Федерации передача информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей осуществляется без ограничений при условии соблюдения установленных федеральными законами требований к распространению информации и охране объектов интеллектуальной собственности. Передача информации может быть ограничена только в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

В целях ограничения доступа к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, создана единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

В реестр включаются:

1) доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в сети Интернет, содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено;

2) сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Создание, формирование и ведение реестра осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе „Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено“»; «Временный порядок взаимодействия оператора реестра с провайдером хостинга и порядок получения доступа к содержащейся в реестре информации оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“», утв. Роскомнадзором 25.10.2012.

Регулирование отношений, связанных с созданием и эксплуатацией всех сетей связи и сооружений связи, использованием радиочастотного спектра, оказанием услуг электросвязи и почтовой связи осуществляется *Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О связи»*.

Использование в Российской Федерации радиочастотного спектра осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру;
- сближение распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской Федерации с международным распределением полос радиочастот;
- право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, в том числе обеспечения радиочастотным спектром радиослужб Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан, обеспечения связи для нужд органов государственной власти, обороны страны и безопасности государства, правопорядка, экологической безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- платность использования радиочастотного спектра;
- недопустимость бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов;
- конверсия радиочастотного спектра;
- прозрачность и открытость процедур распределения и использования радиочастотного спектра.

Систему органов государственного управления в области связи и массовых коммуникаций составляют прежде всего Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство связи, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

*Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России)*¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных,

¹ Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 02.11.2013) «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий.

Контрольно-надзорные функции в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы осуществляет *Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций*¹.

Данная Федеральная служба осуществляет государственный контроль и надзор, в том числе:

1) за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания;

2) соблюдением требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, требований к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи;

3) соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств;

4) выполнением правил присоединения сетей электросвязи к сети связи общего пользования.

Она присваивает (назначает) радиочастоты или радиочастотные каналы для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам; лицензирует отдельные виды деятельности в области телевизионного вещания и радиовещания, оказания услуг связи; выдает разрешения на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий на территории Российской Федерации, осуществляет иные полномочия в установленной сфере.

Необходимо отметить специфический административно-правовой статус *Государственной комиссии по радиочастотам*, действующей при Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ.

Согласно ст. 22, 24 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» в Российской Федерации регулирование использования радиочастотного спектра осуществляется межведомственным коллегиальным органом по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи, обладающим всей полнотой полномочий в области регулирования радиочастотного спектра и осуществляющим, в том числе, выделение полос радиочастот.

¹ Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».

Решение Государственной комиссии по радиочастотам о выделении полосы радиочастот является необходимым условием для получения лицензии, предусматривающей при оказании услуги связи использование радиочастотного спектра.

Это дает исследователям основания полагать, что по существу Государственная комиссия по радиочастотам осуществляет функции административного органа. А ее нормативно установленные полномочия носят не координационный, а фактически регулирующий (властно-распорядительный) характер, по своему содержанию присущий органам власти¹.

15.3.5. Управление торговлей

Торговая деятельность (торговля) — это вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

В зависимости от территории осуществления торговля подразделяется на *внешнюю и внутреннюю*.

В настоящем параграфе освещены вопросы управления внутренней торговлей. Административно-правовое регулирование внешней торговли из-за ее специфики рассматривается самостоятельно.

Кроме того, существенные различия правового регулирования имеют оптовая и розничная торговля.

Оптовая торговля — вид торговой деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров для использования их в предпринимательской деятельности (в том числе для перепродажи) или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием.

Розничная торговля — вид торговой деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров для использования их в личных, семейных, домашних и иных целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Торговая отрасль признана во многих странах выполняющей важную экономическую и социальную роль.

Основной социальной целью развития торговли является предоставление потребителям широкого ассортимента качественной продукции по доступным ценам. Вследствие глобализации и интернационализации экономики, а также роста доходов населения повышаются требования потребителей к качеству предоставляемых услуг, ассортименту и качеству реализуемой продукции. Доля расходов населения

¹ См.: Вайпан В.А., Игнатюк Н.А. Правовой статус Государственной комиссии по радиочастотам // Право и экономика. 2010. № 12. С. 10—19.

на потребительские товары согласно международному опыту, может достигать почти 70%.

Малый и средний бизнес играют важную роль в экономике и занятости населения в зарубежных странах. Малые и средние предприятия обычно составляют около 99% или более всех компаний, предоставляют около 50% рабочих мест, обеспечивают значимую долю оборота розничной торговли.

Торговая отрасль на протяжении последних лет — одна из наиболее быстро развивающихся отраслей экономики России, опережающая по темпам роста многие отрасли. Торговля вносит весомый вклад в произведенный валовой внутренний продукт.

При этом следует особо отметить вклад торговли и в общее развитие предпринимательства в стране, так как зачастую именно торговля является «первым шагом» для многих предпринимателей перед переходом в другие сферы экономической деятельности.

Отрасль торговли играет важную социальную и экономическую роль не только на уровне страны в целом, но и на уровне каждого региона.

Торговля в большей степени развивается в крупных городах, являющихся региональными центрами. Это объясняется высокой привлекательностью отрасли ввиду высокого спроса и концентрации товаропотоков в региональных центрах.

Для многих регионов торговля оказывает существенный вклад в муниципальные и региональные бюджеты.

В настоящее время административно-правовое регулирование торговой деятельности осуществляется при помощи большого количества Федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, а также законов и подзаконных нормативных актов субъектов РФ, правовых актов муниципальных образований.

Основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации определяет Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

Методами государственного регулирования торговой деятельности в настоящее время являются:

- 1) установление требований к ее организации и осуществлению;
- 2) антимонопольное регулирование;
- 3) информационное обеспечение;
- 4) государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

Государственное регулирование торговли как вида предпринимательской деятельности осуществляется Федеральными законами общенационального значения. В их числе Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-

ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О техническом регулировании»; Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и др.

В числе *документов стратегического характера федерального уровня*, затрагивающих в той или иной части сферу торговли, следует прежде всего назвать:

- Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации;
- План мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»¹;
- Концепцию реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 г.²

Примером применения программного метода для развития торговли является Ведомственная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в отраслях промышленности и в торговле», утвержденная Приказом Министерства промышленности и торговли РФ от 15.02.2010 № 123.

Систему органов государственного управления в области торговли образуют Минпромторг России и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, а также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная антимонопольная служба и другие органы исполнительной власти в пределах предоставленной компетенции.

Так, управление в области оборота (обращения) отдельных видов товаров закреплено за различными федеральными органами исполнительной власти:

- оружия: за Министерством внутренних дел РФ³;
- наркотических средств и психотропных веществ: за Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков⁴;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р (ред. от 19.12.2013) «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) „Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики, и отмене распоряжений Правительства РФ от 19 мая 2009 года № 691-р и от 17 декабря 2010 года № 2295-р». Впоследствии документ утратил силу с 28 декабря 2012 г. в связи с изданием распоряжения Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р.

² Одобрена распоряжением Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р.

³ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 25.12.2013) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

⁴ Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

- лекарственных средств: за Министерством здравоохранения РФ¹;
- сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, табачной продукции, пестицидов и агрохимикатов: за Министерством сельского хозяйства РФ;
- драгоценных металлов и драгоценных камней: за Министерством финансов РФ²;
- этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: за Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка³.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности установлены ст. 6 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

¹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 18.03.2014) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации».

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 18.03.2014) «О Министерстве финансов Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 154 (ред. от 18.03.2014) «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка».

Тема 16

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ТАМОЖЕННОЙ СФЕРАМИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Роль внешнеторговой и таможенной сфер в экономике страны, их характеристика. Законодательство, регулирующее внешнеторговую и таможенную сферы. Основные угрозы, учитываемые при государственном управлении внешнеторговой и таможенной сферами на современном этапе. Цели, задачи, организационно-правовые формы управления внешнеторговой и таможенной сферами. Разграничение полномочий в сфере управления во внешней торговле и таможенным делом. Органы государственного управления, их компетенция. Государственный контроль во внешнеторговой и таможенной сферах.

16.1. Роль внешнеторговой и таможенной сфер в экономике страны, их характеристика

В условиях глобализации экономики государственное управление внешнеторговой и таможенной сферами имеет первостепенное значение как для интеграции российской экономики в мировую, так и для поддержания суверенитета страны. Что касается таможенного администрирования, то его роль в государственном управлении внешней торговли является доминирующей, и в последние годы значительно возросла.

Российская экономика имеет ярко выраженную внешнеторговую направленность; все более активно включается в международное разделение труда и мировую экономическую систему. Российские участники ВЭД осуществляют товарные закупки в 225 странах мира. Основные торговые партнеры России — Китай, Нидерланды, Германия, Италия, Турция, Япония, США, Польша, Корея, Франция. В 2012 году внешнеторговый оборот, по данным ФТС России, составил 837,2 млрд дол. США, экспорт — 524,7 млрд, в том числе в страны дальнего зарубежья — 447,3 млрд, в государства СНГ — 77,4 млрд. Импорт — 312,5 млрд дол. По сравнению с 2011 г. внешнеторговый оборот возрос на 1,8%, экспорт увеличился на 1,7%, импорт на 3,6%,

импорт из стран дальнего зарубежья на 4,4%. Товарооборот со странами Таможенного союза (далее — ТС) составил 58,2 млрд дол. США, в том числе экспорт — 39 млрд, импорт — 19,2. С Республикой Беларусь товарооборот оценивается в 35,7 млрд дол., в том числе экспорт — 24,4, импорт — 11,3, с Казахстаном — соответственно: 22,4 млрд, 14,6 млрд, 7,9 млрд дол. Основу российского экспорта в страны дальнего зарубежья составляют топливно-энергетические товары. Их удельный вес в структуре экспорта 73% (в 2011 г. — 72,7%). Возросли масштабы вывоза каменного угля, жидкого топлива, сократились объемы экспорта бензина, электроэнергии. Доля экспорта металлов — 8,3%, продукции химической промышленности — 5,6%, машин и оборудования — 3,6%, продовольственных товаров и сырья для их производства — 2,8% (в основном экспортируются зерновые), лесоматериалов — 1,8%. В страны СНГ экспортируются топливно-энергетические товары (55,4%), машины и оборудование (13,3%), металлы и изделия из них (9,3%), химическая продукция (9,1%).

Импорт из стран дальнего зарубежья — это машины и оборудование (52,1%), продукция химической промышленности (16,1%), продовольствие (13%; возросли закупки мяса, рыбы, сыров и творога, кофе, злаков), металлы (5,6%), текстильные изделия и обувь (5,4%). Из стран СНГ также импортируются машины и оборудование, металлы, продовольствие, топливно-энергетические товары, продукция химической промышленности, текстильные изделия и обувь. На долю ЕС в 2012 г. приходилось 49% российского товарооборота, что больше, чем в 2011 г., на страны СНГ — 14,1%, ЕвразЭС — 7,3%, ТС — 6,9%, страны АТЭС — 24%. В 2013 году объем взаимной торговли стран ТС возрос на 8,6%.

Таможенные платежи составляют более 50% доходной части бюджета. В последние годы вклад таможенных органов в пополнение доходной части бюджета увеличивается. В 2012 году ФТС собрала в бюджет 6,484 трлн руб. (ФНС — 5,160 трлн руб.), т.е. более 50% доходной части бюджета.

16.2. Законодательство, регулирующее внешнеторговую и таможенную сферы

К законодательству, предназначенному регулировать внешнеторговую и таможенную сферы, относятся многочисленные международные конвенции, регламентирующие внешнеторговый оборот товаров, работ и услуг, его финансовое обеспечение. В частности, Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. (Венская конвенция), Женевская вексельная конвенция № 358 от 07.06.1930

и др. Россия является также участницей международных конвенций, регламентирующих таможенную сферу: Конвенция об упрощении формальностей в торговле товарами (1987), Конвенция о процедуре общего транзита (1987), Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 1983), Таможенная конвенция о карнете АТА для временного ввоза товаров (Стамбул, 1990), Конвенция о временном ввозе (Стамбул, 1990) и многие другие конвенции. К рассматриваемому законодательству относится Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС), договоры в рамках ТС, решения комиссии ЕвразЭС и иное таможенное законодательство. Из национального законодательства, регламентирующего внешнеторговую и таможенную сферы — Гражданский кодекс РФ, Федеральные законы от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О таможенном регулировании»; от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О валютном регулировании и валютном контроле» и др., указы президента, постановления правительства, ведомственные нормативные акты.

Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» определяет основы этого регулирования, полномочия Российской Федерации и субъектов РФ в области этой деятельности. Понятия: «внешняя торговля», «зона свободной торговли», «импорт», «международный транзит», «предотгрузочная инспекция»; «таможенно-тарифное регулирование», «таможенный союз», «участники внешнеторговой деятельности», «экспорт» и др. Так, внешняя торговля — это импорт и (или) экспорт товаров. Анализ названного закона, в том числе его понятийного аппарата, показывает неразрывную связь государственного регулирования в сфере внешней торговли с регулированием таможенной сферы.

В настоящее время развитие экономики, внешней торговли связано с созданием особых экономических зон. Применительно к каждой такой зоне издается отдельный федеральный закон, например Закон РФ от 10.01.2006 № 16-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Особый режим хозяйственной, в том числе внешнеторговой, деятельности на территориях особых экономических зон (далее ОЭЗ) устанавливается Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Кроме ОЭЗ, может быть установлен особый благоприятный режим ВЭД, в частности, торговли товарами, предназначенными для потре-

бления лицами — физическими и юридическими, имеющими место жительства или нахождения на приграничных территориях. Этот вопрос регулируется Федеральным законом от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об основах государственного регулирования внешне-торговой деятельности». Согласно этому закону, а также в соответствии с международным договором Российской Федерации с сопредельным иностранным государством или группой сопредельных иностранных государств может быть разрешена приграничная торговля.

Федеральным законом от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» предусмотрена возможность установления запретов и ограничений внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью. Такие запреты и ограничения применяются также при использовании внешнеторговых бартерных сделок. Порядок контроля за этими сделками и их учета устанавливается Правительством РФ. В случае если сделки предусматривают частичное использование платежных средств, порядок осуществления контроля за такими сделками и их учета устанавливается Правительством и Центральным банком РФ.

В связи с реализацией Россией интеграционных проектов к рассматриваемому законодательству относится и законодательство о создании и функционировании Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). ШОС объединяет Россию, Китай, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан. Государствами-наблюдателями являются Монголия, Индия, Иран, Пакистан, Афганистан. В рамках ШОС осуществляется сотрудничество во внешнеторговой и таможенной сферах. Подписаны Декларация о создании ШОС, Хартия ШОС. Имеется план мероприятий по выполнению Программы многостороннего торгово-экономического сотрудничества государств — членов ШОС, утвержденный главами правительств — участников ШОС. Заключено Соглашение о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах, протоколы об обмене информацией в области контроля за перемещением энергоресурсов и о сотрудничестве в области подготовки и повышения квалификации должностных лиц таможенных органов. Подписан Меморандум о сотрудничестве по защите прав интеллектуальной собственности. Определен перечень мероприятий по дальнейшему развитию проектной деятельности в рамках Шанхайской организации сотрудничества на период 2012—2016 гг., включающий раздел и о таможенном сотрудничестве.

К законодательству, регламентирующему внешнеторговую и таможенную сферы, относится и законодательство, связанное с созданием

и функционированием Евразийского экономического сообщества (ЕвразЭС). 10 октября 2000 г. в г. Астане был подписан «Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества». В ЕвразЭС вошли Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан. Стороны договора заявили о необходимости координации подходов при интеграции в мировую экономику и международную торговую систему. Цель создания ЕвразЭС — эффективное продвижение процесса формирования Договаривающимися Сторонами Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, определенных в соглашениях о Таможенном союзе, Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях и Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, в соответствии с намеченными в указанных документах этапами.

Создание Таможенного союза — крупнейший интеграционный проект с участием России в постперестроечное время. 6 октября 2007 г. Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация подписали договор «О создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза». Договор основывался, как уже отмечалось, на Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. Кроме того, заключению договора предшествовало принятие ряда международных договоренностей. Так, 20 января 1995 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан было подписано Соглашение «О едином порядке регулирования внешнеэкономической деятельности» (ратифицировано федеральным законом от 29.01.1997 № 21-ФЗ). Основой Соглашения был Договор о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г., Правительства названных стран договорились о формировании общего экономического пространства, механизма управления внешними экономическими связями на основе идентичного законодательства и решения вопросов, обеспечивающих функционирование системы регулирования внешнеэкономической деятельности. Соглашение предусматривает, что при объединении таможенных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан будет установлен единый порядок регулирования внешнеэкономической деятельности и принятия решений в следующих областях: установление торгового режима в отношениях с третьими странами; тарифное регулирование в области внешнеэкономической деятельности; нетарифное регулирование в области внешнеэкономической деятельности; валютное регулирование и валютный контроль внешнеэкономических операций; порядок применения временных ограничений во взаимной торговле и в торговле

с третьими странами. Были также подписаны Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования при формировании Таможенного союза (22 октября 1997 г.), Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании (25 января 2008 г.) (ратифицированы Федеральными законами РФ соответственно от 06.01.1999 № 15-ФЗ и от 22.12.2008 № 253-ФЗ) и ряд других документов.

Таможенный союз — форма торгово-экономической интеграции сторон, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле товарами, происходящими с этой территории, а также происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на единой таможенной территории ТС, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. При этом стороны применяют единый таможенный тариф и другие единые меры регулирования торговли товарами с третьими странами. Таможенный союз создан в целях обеспечения свободного перемещения товаров во взаимной торговле и благоприятных условий торговли Таможенного союза с третьими странами, а также развития экономической интеграции сторон договора. С 1 июля 2011 г. на российско-белорусской границе отменены все виды государственного контроля, на границе с Казахстаном остался только пограничный и миграционный контроль, таможенный контроль отменен.

В связи с образованием Таможенного союза на территории России действует таможенное законодательство ТС. Его основой является Таможенный кодекс Таможенного союза. Введены единые системы тарифного, нетарифного и таможенного регулирования. С 1 января 2010 г. действует единое правовое поле в области технического регулирования, применения мер санитарного, фитосанитарного и ветеринарного контроля.

Со дня присоединения России к ВТО действуют нормативные правовые акты, вступление в силу которых было отложено до этого момента. Большинство из них — акты таможенного законодательства. Некоторые документы вносят изменения в иные отрасли российского законодательства. Важным последствием присоединения к ВТО является снижение таможенных платежей, а значит, доходной части бюджета от этих поступлений. Часть таможенных платежей снизилась с момента присоединения, плановые изменения произойдут в течение трех и семи последующих лет. Некоторые льготы, которые были установлены для резидентов, отменяются. Например, постановлением Правительства РФ от 15.09.2011 № 781 внесены изменения в Положение о патентных и иных пошлинах. Ранее нерезиденты уплачивали многие пошлины

в большем размере, нежели резиденты. Постановлением № 781 установлен единый для любых заявителей размер пошлин.

Важные последствия имеет присоединение России к ВТО и для законодательства СНГ. В середине 2012 г. завершилась работа по инвентаризации международной правовой базы стран — участников СНГ. Подписан протокол о прекращении действия 14 международных документов в рамках СНГ межведомственного характера.

Основным национальным законом, регламентирующим таможенную сферу, является Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О таможенном регулировании». Закон регулирует отношения, связанные с ввозом товаров в Россию, их вывозом, перевозкой по территории России, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием, проведением таможенного контроля, взиманием и уплатой таможенных платежей. Кроме того, закон регулирует полномочия органов государственной власти в рассматриваемой сфере, права и обязанности лиц, осуществляющих деятельность, связанную с вышеуказанным ввозом и вывозом товаров, а также — лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела. Закон устанавливает правовые и организационные основы деятельности таможенных органов, регулирует отношения между ними и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения ввезенными или вывезенными товарами.

16.3. Основные угрозы, учитываемые при государственном управлении внешнеторговой и таможенной сферами на современном этапе

Усиление глобальной конкуренции в мире и накопление кризисного потенциала ведут к рискам и угрозам для внешнеэкономической и таможенной сфер, а также российской экономики в целом. В «Концепции внешней политики Российской Федерации» отмечено, что финансово-экономические вызовы на фоне накопления кризисных элементов в мировой экономике осознаемо заявляют о себе. Нерешенность структурных проблем и затяжная депрессия в ведущих странах Запада, продолжающееся сползание еврозоны в рецессию негативно влияют на глобальное развитие, представляют серьезные риски для будущего. Возрастает конкуренция вокруг распределения стратегических ресурсов, наблюдается ужесточение необоснованных ограничений и других дискриминационных мер. Глобальная конкуренция впервые в новейшей истории приобретает цивилизационное измерение и выражается в соперничестве различных ценностных ориентиров и моделей

развития в рамках универсальных принципов демократии и рыночной экономики.

Существует ряд серьезных проблем, связанных с формированием ЕЭП. Это крайне неудовлетворительное состояние статистики взаимной торговли, недостатки паспортно-визового контроля на границе с Казахстаном, слабая транспортная инфраструктура.

Значительную часть сферы ВЭД занимает «непрозрачный спектр»: деятельность многочисленных фирм-однодневок, которые создаются ради проведения одной-двух незаконных внешнеторговых операций, а затем «исчезают». Участники ВЭД искажают сведения о своей деятельности прежде всего в целях уклонения от уплаты таможенных платежей — данные о перемещаемых товарах, их стоимости, стране происхождения, таможенных процедурах и пр. Ежегодно таможенные органы выявляют тысячи недействительных документов на товары. Широкое распространение имеют нарушения валютного законодательства, невозвращение валюты из-за рубежа, уплаченной якобы в качества аванса в счет будущих поставок товаров. Высокий уровень коррупции снижает эффективность таможенного администрирования, способствует недобросовестной конкуренции, проникновению недоброкачественных импортных товаров на российский рынок, контрабанде, уклонению от уплаты таможенных платежей.

16.4. Цели, задачи, организационно-правовые формы управления внешнеторговой и таможенной сферами

Цели, задачи, принципы управления в названных сферах сформулированы в законодательстве, многочисленных концепциях, стратегиях, программах развития. Так, Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» регламентирует принципы этого регулирования. К ним относятся: защита государством прав и законных интересов участников ВЭД, а также прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг; равенство и не дискриминация участников ВЭД, взаимность в отношении другого государства; обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации и осуществление возникающих из этих договоров прав Российской Федерации; выбор мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, являющихся не более обременительными для участников ВЭД, чем необходимо для обеспечения эффективного достижения целей, для осуществления которых предполагается применить меры государственного регулирования внеш-

неторговой деятельности; обоснованность и объективность этих мер, гласность в их разработке, принятии и применении; исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам ВЭД и экономике Российской Федерации; обеспечение обороны страны и безопасности государства; единство системы государственного регулирования ВЭД; единство применения методов этого регулирования на всей территории Российской Федерации и др. (ст. 4).

Цели и задачи государственного управления в рассматриваемой сфере сформулированы, в частности, в упоминавшейся выше «Концепции внешней политики Российской Федерации». В качестве одной из целей определено укрепление торгово-экономических позиций России в системе мирохозяйственных связей, дипломатическое сопровождение интересов отечественных экономических операторов за рубежом, недопущение дискриминации российских товаров, услуг, инвестиций, использование возможностей международных и региональных экономических и финансовых организаций в этих целях.

Особую актуальность, как отмечено в Концепции, приобретают международные усилия по созданию новых, более сбалансированных и отвечающих реалиям глобализации мировых торговой и валютно-финансовой систем. Для обеспечения экономической безопасности государств все больше требуется диверсификация их присутствия на мировых рынках.

Основные задачи России в сфере международных экономических отношений с учетом приоритетов инновационного развития страны заключаются в обеспечении ее равноправных позиций в современной системе мирохозяйственных связей, сведении к минимуму рисков, возникающих при интеграции в мировую экономику, в том числе в контексте вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) и присоединения к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В соответствии с Программой долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) целями государственного управления рассматриваемыми сферами являются обеспечение развития внешнеэкономических связей российских предприятий с зарубежными партнерами, содействие экспорту и достижению глобальной конкурентоспособности российских обрабатывающих отраслей и сферы услуг.

В концепциях, программах развития подчеркивается значимость для целей государственного управления развития торгово-экономических отношений с Китаем, Южной Кореей, Японией как наиболее

сильными игроками на рынках Азиатско-Тихоокеанского региона. Если в отношениях с Китаем отмечается важность расширения экспорта российских товаров, то в отношениях с Южной Кореей и Японией основной акцент сделан на необходимости развития импорта технологий и создания интегрированной транспортно-логистической инфраструктуры.

В связи с тем, что в настоящее время значительно усилилось влияние таможенного администрирования как элемента государственного регулирования внешнеторговой деятельности, влияния этой деятельности на процессы международной интеграции российской экономики в международное экономическое пространство, определены новые цели и задачи государственного управления таможенной сферой. Это расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами, участие России в решении многих проблем в области международной безопасности, в том числе в сфере противодействия распространению оружия массового уничтожения, борьбы с международным терроризмом и торговлей наркотиками, острых экологических проблем, в частности проблем в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Одна из важнейших задач — совершенствование законодательства, регламентирующего внешнеторговую и таможенную сферы, его унификация с законодательством участников ТС и международным законодательством. Вступление в силу Таможенного кодекса ТС ставит перед государственным управлением цель — создание соответствующей мировым стандартам правовой базы таможенного дела и условий для определения, а также реализации приоритетов развития таможенных органов Российской Федерации.

В таможенной сфере государственное управление нацелено на создание благоприятных условий для «прозрачного сектора» ВЭД, т.е. для предпринимателей, не совершающих нарушений таможенных правил; обеспечение баланса интересов: с одной стороны, бизнеса, с другой — государства, а именно безопасности для общества внешнеэкономической деятельности (предупреждение ввоза запрещенных к ввозу товаров, наркотиков, некачественных товаров и т.д.); упрощение и либерализацию контроля, поддержку российского экспорта; совершенствование договорно-правовой базы и таможенного законодательства в целях реализации потенциала ТС и ЕЭП; адаптацию к нормам и правилам ВТО. Конкретизация этих задач выражается в совершенствовании таможенного администрирования, создании эффективной системы контроля, усилении взаимодействия таможенной и пограничной службы, нормативном регулировании порядка этого взаимодействия; обеспечении межведомственного информационного взаимодействия на наднациональном уровне.

не, создании Интегрированной информационной системы внутренней и внешней торговли; переходе на электронное декларирование; гармонизации и унификации налоговых систем в рамках ТС, реформировании системы управления таможенными органами в рамках ТС синхронизации работы таможенных служб участников ТС, обеспечении полноты и своевременности поступления таможенных платежей, эффективности противодействия правонарушениям и преступлениям, введении в таможенную систему международных стандартов (стандарт ИСО серии 9000), использовании в качестве основы деятельности таможенных органов принципов, определенных в рамочных стандартах обеспечения безопасности и облегчения мировой торговли, принятых Всемирной таможенной организацией и одобренных Федеральной таможенной службой, введении независимого аудита, практики проведения социологических исследований, определения рейтингов таможенных органов; в усилении взаимодействия с международными организациями, торговыми палатами, совершенствовании таможенного администрирования, укреплении взаимодействия с российскими, зарубежными и международными органами и организациями в борьбе с терроризмом, контрабандой оружия, наркотиков и контрафактной продукцией, а также при обеспечении экономической, экологической и радиационной безопасности,

Реализация указанных задач предполагает обеспечение на всей территории Российской Федерации стабильного правового режима для внешней торговли, основанного на одобренных Всемирной таможенной организацией следующих международных принципах:

1) стандартизация и совершенствование таможенного законодательства, разработка норм, правил и процедур с учетом международных стандартов;

2) прозрачность и предсказуемость. Таможенное законодательство, нормы, правила и процедуры в сфере таможенного дела применяются последовательно; они унифицированы, общеизвестны и доводятся до сведения всех заинтересованных лиц в доступной форме;

3) минимальное вмешательство. Таможенные органы в максимальной возможной степени соблюдают принципы выборочности и достаточности таможенного контроля, применяют систему управления рисками;

4) ориентация на потребителя. Таможенное администрирование направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешне-торговой деятельности;

5) сотрудничество и партнерство. Деятельность таможенных органов предусматривает развитие сотрудничества со всеми участниками

внешнеторгового процесса, в том числе с государственными органами, бизнес-сообществом, таможенными службами других государств;

б) сбалансированность в части соотношения между таможенным контролем в области обеспечения безопасности и мерами, содействующими развитию торговли.

Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 30.11.2013) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» предусматривает следующие формы государственного воздействия на рассматриваемые сферы: таможенно-тарифное и нетарифное регулирование ВЭД. Таможенно-тарифное регулирование заключается в установлении ввозных и вывозных таможенных пошлин. Нетарифное регулирование — это количественные ограничения для экспорта и импорта товаров, устанавливаемые Правительством РФ (применяются, как правило, вне зависимости от страны происхождения товаров), введение квот (Правительство РФ определяет метод распределения квоты и порядок проведения конкурса или аукциона), лицензирование; предоставление исключительного права на экспорт и импорт отдельных видов товаров, применение специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, применение тарифных льгот, а также другие меры, не носящие экономического характера и затрагивающие внешнюю торговлю товарами.

Поскольку ВЭД связана с осуществлением валютных операций, государственное управление сферой ВЭД осуществляется и путем валютного регулирования. Целью государственного управления в сфере валютных отношений является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

Основными принципами государственного валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации являются: приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования; исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов; единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации; единство системы валютного регулирования и валютного контроля; обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

В настоящее время многие меры валютного регулирования для участников ВЭД, которые действовали ранее, отменены (обязатель-

ная продажа части валютной выручки, обязательное резервирование валютных операций, административные ограничения на открытие зарубежных счетов и осуществление операций). Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О валютном регулировании и валютном контроле» содержит следующие основные меры валютного регулирования: обязанность резидентов уведомлять налоговые органы по месту своего учета о некоторых установленных названным законом валютных операциях не позднее установленного срока по установленной форме, утвержденной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов (ст. 12); установление названным законом перечня валютных операций, которые должны осуществляться не в обычном порядке, а в соответствии с этим законом (ст. 14); обязанность резидентов при осуществлении ВЭД в сроки, предусмотренные внешне-торговыми договорами обеспечить получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся в соответствии с условиями указанных договоров за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них; обязанность резидентов обеспечить возврат в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные в Российскую Федерацию (неполученные на территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, непереданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них; обязанность резидентов представлять уполномоченным банкам установленную названным законом информацию (порядок ее представления устанавливается Центробанком РФ (ст. 19).

16.5. Разграничение полномочий в сфере управления внешней торговлей и таможенным делом.

Органы государственного управления, их компетенция

Федеральные органы государственной власти в области внешнеторговой деятельности осуществляют формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов торговой политики Российской Федерации; защиту экономического суверенитета и экономических интересов Российской Федерации и российских лиц; государственное регулирование внешнеторговой деятельности, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регу-

лирование, а также государственное регулирование деятельности в области подтверждения соответствия товаров обязательным требованиям в связи с их ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации; определение в соответствии с международными договорами Российской Федерации и решениями Комиссии Таможенного союза порядка вывоза из Российской Федерации и ввоза в Российскую Федерацию товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на жизнь или здоровье граждан, жизнь или здоровье животных и растений, окружающую среду; драгоценных металлов и драгоценных камней; заключение международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей и др.

Органы государственной власти субъектов РФ в области внешне-торговой деятельности уполномочены на проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства РФ с органами государственной власти иностранных государств; содержание своих представителей при торговых представительствах РФ в иностранных государствах осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности и др.

В Федеральном законе от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 30.11.2013) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» сказано лишь, что внешнеторговая деятельность органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с законодательством РФ (ст. 8.1).

Президент РФ, согласно Конституции РФ и федеральными законам: определяет основные направления торговой политики Российской Федерации; определяет в соответствии с международными договорами Российской Федерации и решениями Комиссии Таможенного союза особенности порядка ввоза в Российскую Федерацию из стран, не входящих в Таможенный союз в рамках ЕвразЭС, и вывоза из Российской Федерации в страны, не входящие в Таможенный союз в рамках ЕвразЭС, драгоценных металлов и драгоценных камней; устанавливает запреты и ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью в целях участия Российской Федерации в международных санкциях; осуществляет иные полномочия.

Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой торговой политики и осуществляет меры по ее реализации, принимает соответствующие решения и обеспечивает их выполнение; применяет специальные защитные меры, антидемпинговые меры

и компенсационные меры при осуществлении внешней торговли товарами, а также иные меры по защите экономических интересов Российской Федерации; устанавливает ставки таможенных пошлин, если иное не предусмотрено международными договорами государств — членов Таможенного союза в рамках ЕвразЭС (далее — Таможенный союз); вводит количественные ограничения экспорта и импорта товаров в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и определяет в соответствии с международными договорами Российской Федерации и решениями Комиссии Таможенного союза порядок применения количественных ограничений экспорта и импорта товаров; в определенных случаях устанавливает разрешительный порядок экспорта и (или) импорта отдельных видов товаров, определяет их перечень отдельных видов товаров, в отношении которых применяется такой порядок; определяет порядок формирования и ведения федерального банка выданных лицензий; принимает решения о введении в качестве ответных мер в отношении иностранных государств ограничений внешней торговли, определяет в соответствии с международными договорами Российской Федерации и решениями Комиссии Таможенного союза порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации делящихся (расщепляющихся) ядерных веществ; осуществляет полномочия в области государственного регулирования внешнеторговой деятельности и государственного контроля в этой области. В соответствии со ст. 14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации» этот федеральный орган государственной власти обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом.

Разработка предложений, касающихся торговой политики Российской Федерации, государственного регулирования внешнеторговой деятельности, заключения международных торговых договоров и иных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, который Правительство РФ в пределах своей компетенции наделило правом государственного регулирования внешнеторговой деятельности. В случае если затрагиваются интересы субъектов РФ, разработка указанных предложений осуществляется при участии соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ. Этот

орган вносит в Правительство РФ предложения, касающиеся торговой политики Российской Федерации, и обеспечивает реализацию задач по защите экономических интересов Российской Федерации, субъектов РФ и российских лиц, а также проведение мер, связанных с государственным регулированием внешнеторговой деятельности. Этот орган является единственным органом государственной власти, выдающим лицензии.

Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внешней торговли. Положение о Минпромторге России утверждено постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 (ред. от 13.09.2013).

Минпромторг России осуществляет, в частности, функции по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, а также компенсирующих мер; функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации; функции федерального органа по техническому регулированию. Осуществляет выдачу лицензий и других разрешительных документов на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, паспортов бартерных сделок, а также формирование и ведение федерального банка выданных лицензий. Министерство, в частности, выдает лицензии на вывоз и ввоз аэрозольных веществ и содержащей их продукции. Выдает разрешения на реэкспорт товаров (за исключением товаров военного и двойного назначения), происходящих с территории Российской Федерации, другими государствами — членами Евразийского экономического сообщества. Утверждает совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела, списки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям технического регламента, принятого нормативным правовым актом министерства, при помещении под таможенные процедуры, предусматривающие возможность отчуждения или использования этой продукции в соответствии с ее назначением на территории Российской Федерации.

Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, поддержки внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации. Минэкономразвития России является уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим взаимодействие с Комитетом по вопросам регулирования внешней торговли, образованным в соответствии с Правилами процедуры Комиссии таможенного союза, утвержденными Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 15. Положение о Министерстве утверждено постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 31.01.2014).

Министерство финансов РФ (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе других и функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в валютной сфере, таможенных платежей, определения, таможенной стоимости товаров. Положение о Минфине России утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 18.03.2014).

Органами валютного регулирования в Российской Федерации являются **Центральный банк РФ и Правительство РФ**, которые издают в пределах своей компетенции акты органов валютного регулирования, обязательные для резидентов и нерезидентов.

В связи с созданием Таможенного союза России, Республики Беларусь и Казахстана и продвижением идеи создания Единого экономического пространства (ЕЭП) были созданы наднациональные органы, в частности — **Евразийская экономическая комиссия**. Это постоянно действующий, регулирующий орган ТС и Единого экономического пространства, самостоятельный в своих решениях. Правовая основа ее создания и функционирования — Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. и Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г. Имеется также «Договор о Евразийской экономической комиссии» (далее — ЕЭК), подписанный в Москве 18.11.2011. ЕЭК — единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Основной задачей Комиссии является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Комиссия осуществляет свою деятельность в следующих сферах: таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; таможенное администрирование; техническое регулирование; санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры; зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин; установление торговых режимов в отношении третьих стран; статистика внешней и взаимной торговли; макроэкономическая политика; конкурентная политика; промышленные и сельскохозяйственные субсидии; энергетическая политика; естественные монополии; государственные и (или) муниципальные закупки; взаимная торговля услугами и инвестиции; транспорт и перевозки; валютная политика; охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг; трудовая миграция; финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг); иные сферы (ст. 3 Договора).

Комиссия состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Порядок деятельности Совета Комиссии и Коллегии Комиссии регулируется Регламентом работы Евразийской экономической комиссии (далее — Регламент), утверждаемым Высшим Евразийским экономическим советом на уровне глав государств.

Решения Комиссии входят в договорно-правовую базу ТС и Единого экономического пространства и подлежат непосредственному применению на территориях Сторон. Решения и рекомендации Комиссии принимаются Советом Комиссии и Коллегией Комиссии. Разграничение полномочий и функций Совета Комиссии и Коллегии Комиссии определяется Регламентом.

Комиссия обеспечивает реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу ТС и ЕЭК. Комиссия вправе подписывать международные договоры. Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, вносит на одобрение Высшего Евразийского экономического совета (далее ВЕЭС) проекты международных договоров, подписываемых Комиссией; организует работу по совершенствованию нормативной правовой базы; вносит на утверждение ВЕЭС основные направления интеграции; рассматривает вопрос о мониторинге и контроле за исполнением международных договоров и др.

Коллегия Комиссии — исполнительный орган Комиссии, осуществляющий выработку предложений в сфере дальнейшей интеграции в рамках ТС и ЕЭП. Коллегия Комиссии обеспечивает реализацию следующих функций и полномочий: осуществляет выработку предложений в сфере интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, включая разработку и реализацию основных направлений интеграции; принимает решения и рекомендации; осуществляет мониторинг и контроль за исполнением международных договоров и решений Комиссии; направляет Сторонам обязательные для исполнения уведомления об устранении нарушений при исполнении международных договоров и решений Комиссии; ежегодно отчитывается в Совете Комиссии о реализации основных направлений интеграции; разрабатывает рекомендации по вопросам формирования, оказывает содействие Сторонам в урегулировании споров.

Коллегия Комиссии решением, принятым двумя третями голосов, направляет Стороне уведомление о необходимости обязательного исполнения соответствующего международного договора и (или) решения Комиссии и устанавливает разумный срок, в течение которого Сторона обязана устранить такое нарушение. При неисполнении решения вопрос выносится на рассмотрение Совета Комиссии ВЕЭС и Высший Совет Комиссии о направлении соответствующего заявления в Суд Евразийского экономического сообщества.

Создан суд **Евразийского экономического сообщества**. Правовой основой для создания и функционирования Суда ЕвразЭС являются Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г., Статут Суда Евразийского экономического сообщества от 5 июля 2010 г., Договор об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г., Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г., Регламент Суда Евразийского экономического сообщества. Суд обеспечивает единое применение членами ТС международных договоров. Суд рассматривает дела: об оспаривании актов Комиссии или их отдельных положений и действий (бездействий) Комиссии; по запросам высших органов судебной власти государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства; иные дела, разрешение которых предусмотрено международными договорами в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. Создан Секретариат Суда ЕвразЭС.

Образована **Объединенная коллегия таможенных служб государств — участников ТС**.

Федеральная таможенная служба России (ФТС), помимо того, что наделена функциями контроля и надзора, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области таможенного дела. Исполнение функций ФТС осуществляет через систему таможенных органов, в которую входят семь региональных таможенных управлений, четыре специализированных региональных таможенных управления, 109 таможен, 646 таможенных постов, восемь учреждений, находящихся в ведении ФТС России, восемь представительств ФТС России за рубежом.

ФТС России — одна из крупнейших таможенных служб мира, важнейший экономический инструмент государства. Это многофункциональная, технически оснащенная структура, в которой работают около 60 тыс. квалифицированных специалистов.

Работа ФТС приведена в соответствие с международными стандартами. В последние годы многие полномочия таможни приобрели экономический характер. Если ранее в деятельности таможни преобладал преимущественно административно-правовой характер взаимоотношений, то современная таможня — инструмент содействия бизнесу, ускорения оборота товаров и транспортных средств, стимулирования правопослушных участников ВЭД. В марте 2011 г. ФТС России делегировала региональным таможенным управлениям (РТУ) часть своих функций, в том числе по выдаче предварительных решений по классификации товаров — в целях облегчения таможенного оформления.

Много внимания уделяется ФТС унификации документов, в частности таможенных деклараций с Единым административным документом ЕЭС. Новация 2012 г. — введение института уполномоченного экономического оператора. Имея свидетельство оператора, компания сможет осуществлять временное хранение товаров на своих складах, выпускать их до подачи таможенной декларации, проводить таможенные операции непосредственно на своих складах, использовать любые порядки упрощенного декларирования.

Как и в отношении других государственных органов, в ФТС действует новый порядок предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Так, поскольку получать необходимую информацию в формате межведомственного взаимодействия должны сами федеральные органы исполнительной власти, ФТС организовало взаимодействие по 11 государственным услугам.

Федеральная таможенная служба осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы по вопросам, относящимся к сфере ведения Службы, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;

- принимает нормативные правовые акты (порядок ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; порядок ведения реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, банковские гарантии которых принимаются таможенными органами в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей; порядок ведения таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности; порядок контроля таможенной стоимости товаров — совместно с Минфином, порядок и технология производства таможенного оформления в зависимости от видов товаров, перемещаемых через таможенную границу, вида транспорта, используемого для такого перемещения, категорий лиц, перемещающих товары и транспортные средства; перечни документов и сведений, требования к сведениям, которые необходимы для таможенного оформления применительно к конкретным таможенным процедурам и таможенным режимам; квалификационные требования к специалистам по таможенному оформлению и др.);

- ведет таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику;

- информирует и консультирует на безвозмездной основе по вопросам таможенного дела участников ВЭД;

- осуществляет ведение товарных номенклатур внешнеэкономической деятельности;

- организует профессиональную подготовку должностных лиц таможенных органов, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление интересов Российской Федерации во Всемирной таможенной организации (Совете таможенного сотрудничества) и других международных организациях и др.

- осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, предварительных антидемпинговых, предварительных специальных и предварительных компенсационных пошлин, таможенных сборов,

- обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой

деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации;

- осуществляет обеспечение единообразного применения таможенными органами таможенного законодательства РФ;

- осуществляет таможенное оформление;

- осуществляет принятие решений о классификации товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, обеспечивает опубликование таких решений;

- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности;

- ведет реестры лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела;

- ведет реестр банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей;

- ведет таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности;

- выдает лицензии на учреждение свободного склада;

- осуществляет производство по делам об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях;

- осуществляет дознание и производство неотложных следственных действий оперативно-розыскную деятельность.

Компетенция ФТС определена постановлением Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 «О Федеральной таможенной службе».

Следует отметить, что система управления в рассматриваемых сферах зависит от того, какой товар является предметом внешнеторговой сделки. Например, если это продукция военно-технического назначения, то к органам государственного управления будет относиться, в частности **Министерство обороны РФ**. Оно осуществляет военно-техническое сопровождение поставок продукции военного назначения иностранным заказчикам, в том числе контроль за поставками продукции, формирует перечень высвобождаемой из наличия продукции военного назначения для продажи иностранным заказчикам, участвует в установленном порядке в определении цен на нее, реализует указанную продукцию военного назначения через государственного посредника — специализированную организацию, утверждает экспортную комплектацию, тактико-технические характеристики продукции военного назначения, а также основные параметры научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по ее созданию (модерниза-

ции), выполняемых в интересах иностранных заказчиков; осуществляет на договорной основе охрану и сопровождение воинскими караулами продукции военного назначения при ее транспортировке по территории Российской Федерации и территориям других государств — участников СНГ и др.

Министерство иностранных дел РФ обеспечивает контроль за соблюдением внешнеполитических интересов Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества; участвует в подготовке и подписании международных договоров Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества; разрабатывает и представляет в установленном порядке предложения, касающиеся формирования списка государств, в которые разрешена передача продукции военного назначения, указанной в списке продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам, и др.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности осуществляет правовую защиту интересов государства в процессе передачи иностранным заказчикам и использования ими результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного назначения, которые содержатся в предлагаемой для передачи продукции военного назначения и права на которые принадлежат Российской Федерации.

Служба внешней разведки РФ осуществляет выявление и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества; информационное обеспечение военно-технического сотрудничества.

Федеральное космическое агентство определяет в установленном порядке организации — разработчики и производители продукции военного назначения, относящиеся к сфере его деятельности и участвующие в выполнении контрактов на поставку продукции военного назначения, и осуществляет координацию их деятельности при выполнении этих контрактов; вносит в Федеральную службу по военно-техническому сотрудничеству предложения о предоставлении организациям — разработчикам и производителям продукции военного назначения, относящимся к сфере его деятельности, права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом участвует в решении и согласовании вопросов о поставках продукции военного назначения, являющейся федеральной собственностью, иностранным заказчикам из наличия федеральных органов исполнительной власти.

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) принимает решения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из нее продукции военного назначения, выдает по запросам федеральных органов исполнительной власти, российских и иностранных субъектов военно-технического сотрудничества, а также иных российских участников внешнеэкономической деятельности заключения об отнесении или неотнесении продукции, предлагаемой к ввозу в Российскую Федерацию или вывозу из Российской Федерации, к продукции военного назначения, ведет реестр субъектов военно-технического сотрудничества и выдает им соответствующие свидетельства; осуществляет учет, регистрацию и согласование контрактов, касающихся внешнеэкономической деятельности в отношении продукции военного назначения, а также контролирует исполнение этих контрактов; формирует сводный объем экспорта продукции военного назначения и контролирует его исполнение, осуществляет при необходимости контроль за соблюдением субъектами военно-технического сотрудничества и иностранными заказчиками обязательств в области экспортного контроля при поставках продукции военного назначения.

Соответствующая структура органов осуществляет государственное управление в таможенной сфере при перемещении через таможенную границу практически любых товаров: нефти, газа, древесины, культурных ценностей, объектов СИТЕС и пр.

Органы государственного управления во внешнеэкономической и таможенной сферах взаимодействуют с негосударственными организациями, в частности с Торгово-промышленной палатой (ТПП). Это негосударственная некоммерческая организация, объединяющая российские предприятия и российских предпринимателей (Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 (ред. от 23.07.2008) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»). ТПП имеют цели, частично совпадающие с целями государственного управления, — содействие развитию экономики Российской Федерации, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей российских предпринимателей с предпринимателями зарубежных стран и др., а также задачи, совпадающие с задачами государственного управления: защита интересов предпринимателей по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, в том числе и за границей; содействие развитию экспорта российских товаров и услуг, оказание практической помощи российским предпринимателям в проведении операций на внешнем рынке и освоении новых форм торгово-экономического и научно-технического сотрудничества; принятие мер к недопущению и пресечению

недобросовестной конкуренции и неделового партнерства и др. (ст. 3, Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 (ред. от 23.07.2008) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»).

Органы, осуществляющие государственное управление внешне-торговой и таможенной сферами, тесно взаимодействуют при выполнении своих функций с различными общественными организациями, в частности с Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия», Общероссийской общественной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей» и Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России».

16.6. Государственный контроль во внешнеторговой и таможенной сферах

В связи с образованием Таможенного союза остро стал вопрос о взаимодействии таможенных органов стран-участниц ТС в осуществлении таможенного контроля на единой таможенной территории ТС. Таможенный кодекс Таможенного союза содержит целый раздел (раздел 3), посвященный таможенному контролю, в котором приводятся общие положения об этом контроле, в частности: его принципы, зоны контроля, порядок представления документов и сведений, необходимых для проведения таможенного контроля. Предусмотрен таможенный контроль после выпуска товаров. В настоящее время большинство нарушений таможенного законодательства выявляется этим контролем, который сокращенно называется «постконтроль». ТК ТС определяет порядок взаимодействия между таможенными органами и контролирующими государственными органами на таможенной границе, в частности обмен информацией (сведениями) и документами, необходимыми для проведения таможенного и иных видов государственного контроля, с использованием информационных систем и технологий.

Таможенным органам предоставлено право сбора информации при проведении таможенного контроля о лицах, осуществляющих ВЭД, об их государственной регистрации и пр.

Существует 12 форм таможенного контроля: проверка документов и сведений; устный опрос; получение объяснений; таможенное наблюдение; таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный таможенный досмотр; проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков; таможенный осмотр помещений и территорий; учет товаров, находящихся под таможенным контролем; проверка системы учета товаров и отчетности; таможенная проверка.

Правительствами стран ТС заключено Соглашение о взаимной административной помощи таможенных органов государств — членов ТС (21 мая 2010 г.). Административная помощь включает в себя: обмен информацией между таможенными органами государств — членов ТС; взаимное признание решений, принятых таможенными органами; проведение отдельных форм таможенного контроля, установленных ТК ТС, таможенным органом одного из государств — членов таможенного союза по поручению таможенного органа другого государства — члена таможенного союза. На основе Соглашения для унификации правоприменительной деятельности ФТС разработало инструкцию о порядке подготовки, направления в таможенные органы государств — членов ТС и исполнения поручений о проведении отдельных форм таможенного контроля после выпуска товаров, при обороте товаров, ввезенных на территорию ТС, и в отношении лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела. Подобный порядок является новшеством, никогда ранее не применялся в отношении с другими странами. У таможенных органов появляется возможность (если есть основания полагать, что одна сторона не исполняет законодательство ТС) направлять стороне поручение о необходимости обязательного исполнения соответствующего международного законодательства, проводить отдельные формы таможенного контроля после выпуска товаров в отношении лиц, осуществляющих деятельность в таможенной сфере, а также устанавливать срок, в течение которого сторона обязана устранить нарушение.

Основа таможенного контроля — Система управления рисками (далее — СУР) (регламентируется главой 18 ТК ТС). СУР позволяет сделать контроль таможенных органов более целевым, основанным на дифференциации участников ВЭД (отделение правопослушных участников от потенциальных нарушителей). Сущность СУР заключается в переходе от тотального контроля перемещения товаров и транспортных средств к выборочному. На основе анализа выявляются товары, в отношении которых особенно высок риск нарушений таможенного законодательства: снижения таможенной стоимости путем замены наименования и кодов товаров по ТН ВЭД (Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности), страны происхождения товаров, таможенной процедуры и пр. Как правило, это электроника, автомобили, мебель, продукты и др. Новый подход позволяет не распылять усилия контрольных подразделений таможенных органов, а сконцентрировать их. Например, проведение контрольных мероприятий, в частности досмотров, не каждой партии товаров, а только тех партий, перемещение которых связано с риском уклонения от уплаты платежей, контрабанды. В основе СУР лежит система сбора информации об участ-

никах ВЭД, динамике внешней торговли, товаропотоков и пр. Много внимания уделяется ФТС унификации документов, в частности таможенных деклараций с Единым административным документом ЕЭС.

Таможенные органы проводят таможенные проверки: камеральные и выездные (порядок их проведения регламентируется главой 19 ТК ТС). Возможно задержание товаров и документов на них при проведении таможенного контроля (порядок задержания предусмотрен главой 21 ТК ТС).

С 2012 года начата реализация межгосударственной целевой программы «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств — членов Евразийского экономического сообщества» (сопряжена с компьютеризованной транзитной системой, применяемой в Евросоюзе). Система обеспечит контроль транзита на территории ТС и ЕвразЭС.

В Таможенном союзе установлены единые требования к осуществлению транспортного контроля, проверке документов, необходимых для осуществления санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора. Так, имеются Решения Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 «О применении санитарных мер в Таможенном союзе», от 18 июня 2010 г. № 318 «Об обеспечении карантина растений в Таможенном союзе», от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Таможенном союзе». Имеется и национальное законодательство, регламентирующее этот контроль (Федеральный закон от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О карантине растений» и др.), на основе которого приняты соответствующие постановления Правительства РФ, конкретизирующие требования к контролю (от 31 октября 1998 г. № 1272 (ред. от 26.11.2013) «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок», от 29 июня 2011 г. № 500 (ред. от 23.04.2012) «Об утверждении Правил осуществления санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации», от 29 июня 2011 г. № 502 (ред. от 23.04.2012) «Об утверждении Правил осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации», от 29 июня 2011 г. № 501 (ред. от 25.05.2012) «Об утверждении Правил осуществления государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации».

Заключены соглашения об осуществлении транспортного контроля. Так, в соответствии с Соглашением между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь от 05.10.2010 «Об осуществле-

нии транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Союзного государства» транспортные средства, следующие в государство одной Стороны через территорию государства другой Стороны, подлежат транспортному (автомобильному) контролю в контрольных пунктах, расположенных на внешней границе Союзного государства, в соответствии с законодательством государства Стороны, через территорию которого следуют указанные транспортные средства. Проверка транспортных средств и транспортных документов и оформление результатов транспортного (автомобильного) контроля производятся в соответствии с законодательством государства Стороны, территорию которого они пересекают на внешней границе Союзного государства, и соглашением.

Система контроля зависит от товаров, являющихся предметами внешней торговли. Так, для контроля за внешнеэкономическими операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки требуется взаимодействие между Федеральной службой безопасности РФ, пограничными управлениями ФСБ России по субъектам РФ, Министерством внутренних дел РФ, Министерством иностранных дел РФ, Министерством обороны РФ, Министерством природных ресурсов и экологии РФ, Министерством финансов РФ, Федеральным агентством по рыболовству, Федеральной таможенной службой, Федеральной службой судебных приставов, Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными (региональными, бассейновыми) органами, командующими войсками военных округов, флота (флотилией) (приказ ФСБ России № 552, МВД России № 1076, МИД России № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13.10.2011 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеэкономическими операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки»). В отношении товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники, система контроля включает:

а) разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций, предусматривающих вывоз из Российской Федерации и (или) передачу контролируемых товаров и технологий (включая передачу товаров и технологий в виде отдельных компонентов), указанных в соответствующих разделах Списка этих товаров, иностранным лицам,

международным организациям или представителям этих организаций любым способом (включая пересылку в почтовых отправлениях или передачу технологий в форме технических данных по электронным каналам связи), ввоз в Российскую Федерацию контролируемых товаров, а также разрешительный порядок осуществления транзита через территорию Российской Федерации взрывчатых материалов промышленного назначения;

б) таможенный контроль и совершение таможенных операций, связанных с помещением под таможенную процедуру перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза контролируемых товаров и технологий в форме технических данных (постановление Правительства РФ от 07.06.2001 № 447 (ред. от 28.03.2012) «Об утверждении Положения об осуществлении контроля за внешнеэкономической деятельностью»).

При осуществлении контроля за осуществлением внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения важную роль играет Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России). Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1083 (ред. от 18.03.2014) «Вопросы Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству»). Осуществляет контроль и надзор за соответствием деятельности в области военно-технического сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, российских организаций, получивших в установленном порядке право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения и других лиц нормативным правовым актам Российской Федерации и основным направлениям государственной политики в области военно-технического сотрудничества, требованиям законодательства РФ об экспортном контроле при поставках продукции военного назначения.

Установлены особенности радиационного контроля, контроля за перемещением культурных ценностей, драгоценных металлов и камней, продовольственных товаров и др.

Система контроля зависит также от способа перемещения товаров. Например, Приказ ФТС России от 17.08.2012 № 1657 (документ утратил силу в связи с изданием Приказа ФТС России от 26.12.2012 № 2654) устанавливает особенности контроля таможенных органов при перемещении товаров с применением карнетов АТА. Основную роль в контроле за ввозом товаров в РФ и вывозом товаров играет Федеральная

таможенная служба России (ФТС России) — она контролирует перемещение всех товаров. Либерализация таможенного администрирования ни в коем случае не означает ослабление или отмену таможенного контроля.

ФТС России осуществляет:

- таможенный контроль, в том числе контроль правильности исчисления и своевременности уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимает меры по их принудительному взысканию или возврату;
- в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, в соответствии с валютным законодательством РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;
- проведение транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- санитарно-карантинный, карантинный фитосанитарный и ветеринарный контроль в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска).

При осуществлении этого контроля уполномоченные должностные лица таможенных органов при осуществлении полномочий взаимодействуют с должностными лицами подразделений органов транспортного, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора, администрациями пунктов пропуска, перевозчиками, агентирующими фирмами и службами, другими учреждениями и организациями в порядке, определенном Технологическими схемами организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных (имеется инструкция, утвержденная приказом ФТС России от 30.09.2011 № 1996 (ред. от 17.01.2014), о действиях должностных лиц таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, при проведении названного контроля).

В последнее время (в связи с образованием Таможенного союза и особенно после снятия таможенного контроля на границе с Казахстаном) возросла роль **Пограничной службы** (далее именуются — органы пограничного контроля) в осуществлении контроля в рассматриваемой сфере. Согласно «Положению об органах пограничного контроля Пограничной службы Российской Федерации» (утверждено приказом ФПС РФ от 11.09.2000 № 455), система органов пограничного контро-

ля включает Департамент пограничного контроля Федеральной пограничной службы, отделы и отделения пограничного контроля региональных управлений Федеральной пограничной службы, пограничной и оперативных групп), соединения, воинские части (отдельные отряды пограничного контроля, отряды пограничного контроля, отдельные контрольно-пропускные пункты) и подразделения (контрольно-пропускные пункты, отделения пограничного контроля и посты пограничного контроля), выполняющие задачи по организации и осуществлению пограничного контроля и пропуску через государственную границу РФ лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Органы пограничного контроля выполняют задачи: — осуществление государственного контроля за соблюдением режима Государственной границы в части касающейся и режима в пунктах пропуска через нее; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, посягающих на установленный режим Государственной границы и режим в пунктах пропуска; пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных во взаимодействии с другими специально уполномоченными на то государственными контрольными органами.

Основные функции органов погранконтроля:

- организация и осуществление пограничного контроля и пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

- координация деятельности подразделений таможенного, санитарно — карантинного, иммиграционного, ветеринарного, фитосанитарного и транспортного контроля, а также инспекций государственного надзора, служб авиационной безопасности и служб, осуществляющих контроль за безопасностью движения на железнодорожном транспорте, созданных в пунктах пропуска, и администрации пунктов пропуска по вопросам поддержания режима государственной границы и режима в пунктах пропуска в интересах охраны государственной границы;

- разработка проектов нормативных актов, регламентирующих деятельность органов пограничного контроля;

- разработка и осуществление мер по выявлению и пресечению незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства;

- организация и осуществление учета фактических данных и статистических сведений о проследовавших через государственную границу лицах и транспортных средствах совместно с таможенными органами и др.;

- ведение в пределах установленной компетенции производства по делам об административных правонарушениях, выявленных в ходе

служебной деятельности, рассмотрение таких дел, осуществление контроля за производством по делам об административных правонарушениях, а также за перечислением средств, взыскиваемых в качестве штрафов и поступающих от реализации задержанных предметов контрабанды;

■ участие в мероприятиях, проводимых оперативными органами Пограничной службы, другие функции.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим реализацию государственной политики, организацию межведомственной координации и взаимодействия, специальные и контрольные функции в области государственной безопасности, в частности, по вопросам осуществления экспортного контроля (Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю»).

Валютный контроль в Российской Федерации осуществляется Правительством, органами и агентами валютного контроля. **Органами валютного контроля** являются Центральный банк РФ, федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ.

Агентами валютного контроля являются уполномоченные банки, подотчетные Центральному банку РФ, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестра (регистраторы), подотчетные федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, таможенные органы и налоговые органы.

Валютный контроль основан на обмене информацией между уполномоченными банками и таможенными, налоговыми органами. Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством РФ имеют право проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; проводить проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов; выполнять функции по поддержке экспорта промышленной продукции; запрашивают и получают документы и информацию, которые связаны с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов.

Валютный контроль имеет тенденцию к упрощению. Так, в 2012 г. Банком России по согласованию с ФТС было исключено требование

об оформлении паспорта сделки по договорам, сумма которых менее 50 тыс. дол. США (ранее — 5 тыс.) Еще одно упрощение — непредоставление паспортов сделок при таможенном декларировании определенной группы товаров.

Вопросы для повторения

1. Роль внешнеторговой и таможенной сфер в экономике России и их характеристика.
2. Каковы основные черты законодательства, регулирующего внешнеторговую и таможенную сферы?
3. Перечислите основные угрозы, учитываемые при государственном управлении внешнеторговой и таможенной сферами на современном этапе.
4. Каковы цели, задачи, организационно-правовые формы управления внешнеторговой и таможенной сферами?
5. По каким основаниям осуществляется разграничение полномочий в сфере управления внешней торговлей и таможенным делом?
6. Перечислите органы государственного управления и назовите их компетенцию.
7. Формы и методы государственного контроля во внешнеторговой и таможенной сферах.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРОЙ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Роль транспортной сферы в экономике страны и ее характеристика. Законодательство, регламентирующее деятельность транспорта. Основные угрозы, учитываемые при управлении транспортной сферой на современном этапе. Цели, задачи, организационно-правовые формы государственного управления в сфере транспорта. Разграничение полномочий в сфере управления транспортной сферой, органы управления, их компетенция. Государственный контроль (надзор) на транспорте.

17.1. Роль транспортной сферы в экономике страны и ее характеристика

Развитая транспортная сфера — необходимое условие эффективности российской экономики, ее успешной интеграции в мировую экономику. Как отмечают специалисты, анализ мировых тенденций развития транспорта показывает, что ни одна страна не способна контролировать риски собственной экономики, не имея сильных транспортных позиций. Заинтересованность государства в развитии транспортной отрасли обусловлена и тем, что уровень этого развития определяет состояние всех других отраслей экономики, а также жизненный уровень населения, без транспорта невозможна связь жителей окраин с центром. Кроме того, перевозки, особенно морские, обслуживание флота — один из самых прибыльных видов мирового бизнеса, и важно, чтобы государственное управление транспортной сферой способствовало развитию и обеспечению конкурентоспособности этого российского бизнеса.

О значимости транспорта для экономики России свидетельствует тот факт, что на его долю приходится около 10% валового внутреннего продукта России, 12% основных фондов и 15% инвестиций; удельный вес транспорта в основных производственных фондах страны более 27%, а в численности занятых работников 6,3%. В потреблении энергоресурсов, металла и в ряде других важных показателей, характеризующих экономику, транспорт занимает одно из первых мест.

Транспорт играет важную роль в обеспечении обороноспособности и национальной безопасности России. Руководство страны усиливает требования к мобильности Вооруженных Сил РФ, а значит, и к транспортной составляющей. Безопасность транспортной системы определяет эффективную работу аварийно-спасательных служб, подразделений гражданской обороны и специальных служб и таким образом определяет условия повышения общенациональной безопасности и снижения террористических рисков. Метрополитен используется как убежища для укрытия населения, например, в военное время (постановление Правительства РФ от 26.11.2007 № 804 (ред. от 28.02.2013) «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации»).

Усиление глобальной конкуренции, структурная перестройка мирового хозяйства, связанная с изменением баланса между экономическими центрами, возрастание роли региональных экономических союзов влекут за собой изменение национальных и мировых грузо- и пассажиропотоков, а значит, возрастание роли транспорта, требований к качеству транспортного обслуживания, конкуренции в транспортной сфере. В этих условиях Россия должна эффективно использовать выгодное геополитическое положение — ее территория находится на пересечении основных исторически сложившихся торговых путей Евразийского континента. У России много конкурентов: государства, граничащие с Россией, также принимают меры для стимулирования направлений мировых грузопотоков через их территорию, и важно своевременно занять лидирующие позиции. На территории России планируется создать для мирового бизнеса транспортные коридоры — «Север—Юг», «Запад—Восток». Увеличение транзита требует качественно нового развития транспортных узлов, терминально-логистических комплексов и таможенных переходов. Особенно возрастает роль транспорта в условиях присоединения России к ВТО. Это присоединение означает, в частности, открытие внутренних водных путей России (далее — ВВП) для иностранного флота, и ВВП других стран для российского флота.

Характеристика транспортной сферы. В России в среднем в сутки транспортом пользуются 80 млн человек. Протяженность путей сообщения транспортной системы России — 87 тыс. км железных дорог общего пользования, 42 тыс. км путей промышленного железнодорожного транспорта, свыше 600 тыс. км воздушных трасс, из которых более 150 тыс. км являются международными. В России 115 тыс. км речных судоходных путей и множество морских трасс, 755 тыс. км автомобильных дорог с твердым покрытием (в том числе 597 тыс. км дорог общего пользования), 2,8 тыс. км трамвайных путей, 439 км путей метрополите-

на, 4,9 тыс. км троллейбусных линий; 70 тыс. км магистральных нефте- и продуктопроводов, свыше 140 тыс. км магистральных газопроводов. На транспорте трудятся свыше 3,2 млн человек.

Транспортная сфера — сложная система, включающая в себя несколько видов транспорта, каждый из которых состоит из транспортных средств, инфраструктуры и системы управления. Транспортная инфраструктура — это станции, вокзалы, склады, порты, где осуществляется перевалка грузов из подвижного состава одного вида транспорта в подвижной состав другого вида, перевозка пассажиров, переоформление грузовых и пассажирских потоков и пр.

Особую роль в экономике России играет **железнодорожный транспорт**. По протяженности железнодорожного полотна, половина которого электрифицирована, Россия находится на втором месте после США. Железнодорожный транспорт был реформирован позже других видов транспорта. Однако и здесь была проведена реформа, и в результате приватизации эта базовая отрасль России перешла в новую организационно-правовую форму — создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (далее ОАО «РЖД»), на железных дорогах — его филиалы. Железнодорожные объекты и их инфраструктура — это и вокзалы, мосты, тоннели, виадуки, склады горюче-смазочных материалов и базы топлива. Железнодорожный транспорт выполняет 62% общего объема грузовых перевозок, осуществляемых транспортом общего пользования, или 84,3% общего грузооборота, осуществляемого всеми видами транспорта (без учета трубопроводного).

Железнодорожный транспорт состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций. Железнодорожный транспорт общего пользования — производственно-технологический комплекс, включающий в себя инфраструктуры железнодорожного транспорта, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора, а также в выполнении иных работ (услуг), связанных с такими перевозками. Железнодорожный транспорт необщего пользования предназначен для обеспечения потребностей физических и юридических лиц в работах (услугах) в местах необщего пользования на основе договоров или для собственных нужд.

Инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования (далее — инфраструктура) — технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование (ст. 2 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»).

Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации выделяет «пути общего пользования» — они открыты для приема и отправления поездов, приема и выдачи грузов, багажа, обслуживания пассажиров, выполнения сортировочных и маневровых работ, и не общего пользования — подъездные пути, примыкающие к путям общего пользования и предназначенные для обслуживания определенных пользователей услугами железнодорожного транспорта на условиях договоров или выполнения работ для собственных нужд (ст. 2). У этих путей есть владельцы — индивидуальные предприниматели или коммерческие организации. Организации промышленного железнодорожного транспорта осуществляют транспортное обслуживание на договорных условиях организаций, в том числе грузоотправителей, грузополучателей, контрагентов, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Эти организации имеют в собственности или на ином вещном праве локомотивы, вагоны, железнодорожные пути.

Гражданская авиация — воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические и другие средства, предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов. Это имущество может находиться в государственной и муниципальной собственности, собственности физических лиц, юридических лиц, а то же имущество государственной авиации и объекты единой системы организации воздушного движения — только в федеральной собственности, за исключением имущества авиации органов внутренних дел, которое может находиться в собственности субъектов РФ. В настоящее время в России работают около 130 авиакомпаний, из которых примерно 85% регулярных рейсов выполняют десять крупнейших компаний.

Авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную. Авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики, относится к гражданской авиации. Гражданская авиация, используемая для предоставления услуг (по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты)

и выполнения авиационных работ, относится к коммерческой гражданской авиации. Гражданская авиация, не используемая для названной цели, — к авиации общего назначения (АОН). Авиация, используемая в целях осуществления функций государства и обеспечения решения определенных в ВК РФ государственных задач, относится к государственной авиации. Это задачи в сфере обороны, обеспечения безопасности объектов государственной охраны, а также в сфере внутренних дел, в областях таможенного дела, космической деятельности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности (государственной авиации специального назначения). Авиация, используемая для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, а также испытаний авиационной и другой техники, относится к экспериментальной авиации.

Морской транспорт — это дорогостоящие суда: контейнеры, универсальные суда, специализированные суда (суда-автомобилевозы, рефрижераторные суда), тяжеловозы, навалочные (балкеры), буксирные, лихтеровозы, морские порты со сложнейшей инфраструктурой, системой управления движением флота и др. С участием морского транспорта осуществляется 60% внешнеторгового оборота в России. Динамика объема грузооборота российских портов по видам перевозок морским путем показывает абсолютно устойчивый рост.

Внутренний водный транспорт (далее ВВТ) — это внутренние водные пути Российской Федерации и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения и порты, суда и иные плавучие объекты.

Россия располагает самой большой сетью ВВП. В европейской части России функционирует не имеющая аналогов Единая глубоководная система, включающая крупнейшие реки, их притоки и межбассейновые соединения. ВВТ — это грузовой флот, транспортный флот, пассажирский, вспомогательный, включая технический флот (всего на учете около 30 тыс. судов), порты (примерно — 130), система управления движением судов. В России действует более 20 речных пароходств, многие из которых обеспечивают жизнедеятельность регионов Сибири, где реки являются практически единственными транспортными магистралями.

На **автомобильный транспорт** приходится 47,4% объема коммерческих перевозок грузов. Удельный вес перевозок железнодорожным транспортом в последние годы сокращается, а автомобильным транспортом растет, что свидетельствует о повышении конкурентоспособности автомобильного транспорта на рынке транспортных услуг. Доля

автомобильного (автобусного) транспорта в общем объеме пассажирских перевозок транспортом общего пользования составляет 57,8%. В объеме финансирования за счет средств федерального бюджета на долю автомобильных дорог приходится 89,9% (в сравнении, на долю железнодорожного транспорта — 0,4%). О значимости автомобильного транспорта свидетельствуют и следующие цифры: из общих объемов финансирования расходы на железнодорожный транспорт составили 27,1%, на автомобильные дороги — 57,4%.

Автомобильные дороги в зависимости от их значения подразделяются на дороги федерального значения; регионального или межмуниципального значения; местного значения; частные автомобильные дороги. Кроме того, в зависимости от вида разрешенного использования они подразделяются на автомобильные дороги общего пользования и автомобильные дороги необщего пользования. К автомобильным дорогам общего пользования относятся автомобильные дороги, предназначенные для движения транспортных средств неограниченного круга лиц. К дорогам необщего пользования — дороги, используемые собственниками исключительно для обеспечения своих нужд, в том числе государственных, муниципальных нужд. Автомобильные дороги общего пользования в зависимости от условий проезда по ним и доступа на них транспортных средств подразделяются на автомагистрали, скоростные автомобильные дороги и обычные автомобильные дороги. Есть дороги оборонного значения (ст. 5, 7, 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Рассматриваемый транспорт — это автобусы (автотранспортное средство с числом мест для сидения более восьми человек), троллейбусы, трамваи. Данный транспорт относится к транспорту общего пользования. Кроме того, автомобильный транспорт — это легковые автомобили, грузовыми автомобилями, в том числе с автомобильными прицепами и полуприцепами. Численность парка только легковых автомобилей превышает 30 млн единиц. Инфраструктура этого транспорта — сооружения, производственно-технологические комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров, фрахтователей, грузоотправителей, грузополучателей, перевозчиков и фрахтовщиков, а также для обеспечения работы транспортных средств; в частности, терминалы — производственно-технологические комплексы, созданные для осуществления операций, связанных с перевозками грузов.

Метрополитен — разновидность городского электрического транспорта. Метрополитен также является видом внеуличного транспорта —

пассажирского транспорта, осуществляющего регулярные перевозки пассажиров по изолированным от автомобильных дорог путям в пределах границ населенных пунктов, между близлежащими населенными пунктами или из населенных пунктов к объектам транспорта, торговли, промышленным объектам, объектам культуры, отдыха, спорта и подобным объектам. Линии метрополитена оборудованы станциями и расположены преимущественно на подземных участках. Электропитание подвижных составов метрополитена осуществляется через контактные рельсы. Метрополитены созданы в крупных городах России: Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Самаре, Новосибирске. В Волгограде функционирует скоростной трамвай. Имущество метрополитенов находится в муниципальной или государственной собственности, на их деятельность в равной мере распространяются отдельные положения нормативных правовых актов субъектов РФ, на территории которых они расположены¹. Некоторые станции Московского метрополитена являются объектами культурного наследия.

Метрополитен близок к железнодорожному транспорту. Так, на работников метрополитена распространяется действие положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта (постановление правительства РФ от 11.10.1993 № 1032). При передаче метрополитенов из федеральной собственности в соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 за их работниками сохранены права и льготы, предусмотренные для работников предприятий железнодорожного транспорта (Постановление Правительства РФ от 01.05.1992 № 278 «О сохранении прав и льгот работников метрополитенов»). Министерство транспорта РФ (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере городского электрического, включая метрополитен (Положение о Минтрансе).

Помимо метрополитена, есть и другой внеуличный транспорт. Легкое метро — вид внеуличного транспорта, все пути которого технологически полностью изолированы от автомобильных дорог и линии которого оборудованы станциями и расположены преимущественно на наземных участках. Кроме метро, к внеуличному транспорту относятся внеуличный трамвай — его пути на регулируемых перекрестках могут иметь пересечения с автомобильными дорогами. Его линии оборудованы остановочными пунктами. Монорельсовый транспорт — вид

¹ Беликова Р.А. Вопросы обеспечения безопасности метрополитена // Прокурор. 2012. № 1.

внеуличного транспорта, технологическая конструкция путей которого позволяет осуществлять движение подвижного состава по одному рельсу, пути которого не должны иметь пересечений с автомобильными дорогами и линии которого должны быть оборудованы станциями.

С начала осуществления программы экономических реформ доминирующее положение в сфере транспорта занял негосударственный сектор. Предприятиями негосударственных форм собственности в настоящее время выполняется: на автомобильном транспорте — 94,9% перевозок грузов и 18,5% перевозок пассажиров, на морском — соответственно 88,4 и 97,3%, на внутреннем водном — 97,7 и 90,4%, на воздушном — 87,1 и 77,8%, на промышленном железнодорожном — 85,6% перевозок грузов.

17.2. Законодательство, регламентирующее деятельность транспорта

Это многочисленные международные конвенции: Конвенция ООН по морскому праву (Монтего-Бей, 1982), Конвенции МОТ, связанные с деятельностью моряков и др., в том числе конвенции по безопасности движения и эксплуатации транспорта: Конвенция о международных правилах предупреждения столкновений судов на море (Лондон, 1972) и др.; конвенции о предупреждении загрязнений природы от использования транспорта: Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью (Лондон, 1954), Конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов (1973), измененная Протоколом 1978 (МАРПОЛ 73/78); международные акты, направленные на предупреждение актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта: Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (Рим, 1988), Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации — в дополнение указанной конвенции (Монреаль, 1988). Национальное законодательство: Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ; «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «Воздушный кодекс Российской Федерации» от 19.03.1997 № 60-ФЗ, «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» от 30.04.1999 № 81-ФЗ, «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» от 07.03.2001 № 24-ФЗ, Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Устав автомобильного транспорта и го-

родского наземного электрического транспорта», федеральные законы: от 25.08.1995 № 153-ФЗ (ред. от 10.01.2003), от 25.08.1995 № 153-ФЗ (ред. от 10.01.2003) «О федеральном железнодорожном транспорте», от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 14.06.2012 № 67-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном». Нужно отметить недостаточный уровень законодательного регулирования деятельности метрополитенов и особенно, несмотря на значимость, магистрального трубопроводного транспорта (в основном регулирование осуществляется на уровне подзаконных нормативных актов — инструкций, утвержденных постановлениями Ростехнадзора, Минэнерго России). Среди рассматриваемого национального законодательства можно выделить законодательство, посвященное обеспечению антитеррористической безопасности на транспорте. В частности, это федеральные законы от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О транспортной безопасности», от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О безопасности дорожного движения», от 08.11.2007 № 261-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». На основе названного законодательства принимались указы Президента, постановления Правительства, ведомственные нормативные акты (прежде всего Минтранса), имеющие отношение к деятельности транспорта. К транспортной сфере имеют непосредственное отношение многие другие законы, которые в целом регулируют экономические отношения в стране, в частности Федеральные законы «О техническом регулировании».

17.3. Основные угрозы, учитываемые при управлении транспортной сферой на современном этапе

В России появились существенные ограничения роста экономики, обусловленные недостаточным развитием транспортной системы. В настоящее время транзит через территорию Российской Федерации составляет менее 1% товарооборота между странами Европы и Азии, т.е. используется только 5—7% транзитного потенциала. Как отмечено в Транспортной стратегии РФ, сегодняшние объемные и качественные характеристики транспорта, особенно его инфраструктуры, не позво-

ляют в полной мере и эффективно решать задачи растущей экономики. Имеет место техническое и технологическое отставание транспортной системы. Состояние многих технических средств транспорта подошло к критическому уровню. Почти во всех отраслях транспортного комплекса сохраняются тенденции старения основных фондов и их неэффективного использования. Остается на низком уровне инновационная составляющая, особенно при осуществлении внутренних перевозок. Существенно отставание и по экологическим параметрам работы транспорта. Не получает должного развития городской общественный транспорт, в том числе его современные скоростные виды. Существует проблема несбалансированности развития единой транспортной системы России. Наиболее яркий пример — значительное отставание развития внутреннего водного транспорта и высокие темпы роста автомобилизации. Существенны различия между европейской частью России, с одной стороны, и районами Сибири и Дальнего Востока — с другой, и они становятся недопустимыми. Например, шесть субъектов РФ не имеют железнодорожного сообщения с другими регионами страны. Остается низким уровень безопасности транспортной деятельности, в первую очередь на автомобильном и воздушном транспорте. Перевозки пассажиров во внутреннем сообщении на всех видах транспорта (за исключением междугородних автобусных перевозок и регулярных воздушных линий) убыточны, а рентабельность по перевозкам грузов минимальна. Усиливается дефицит квалифицированных профессиональных кадров. Качество транспортных услуг недостаточное. Отмечается низкий уровень экспорта транспортных услуг. Все это негативно влияет на конкурентоспособность российских лиц на международном рынке транспортных услуг. Победа в конкурентной борьбе иностранных монополистов приводит к осложнению положения отечественных транспортных компаний, дальнейшей деградации системы российского транспорта.

Одна из наиболее важных проблем на транспорте — возможность актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта, прежде всего террористических атак.

Каждый вид транспорта имеет свои проблемы. **Железнодорожный транспорт:** протяженность проблемных в отношении пропускной способности составляет 8,3 тыс. км, или около 30% протяженности железных дорог, обеспечивающих около 80% всей грузовой работы этого транспорта. Существует проблема старения этого транспорта.

Воздушный транспорт. За годы экономических реформ количество действующих российских аэропортов и аэродромов гражданской авиации сократилось в 2,5 раза — преимущественно за счет объектов

регионального уровня (наибольший объем пассажирских перевозок — до 80% — приходится на авиасвязи г. Москвы). Многие субъекты России практически полностью лишились как сети местных авиалиний, так и аэродромов местных воздушных линий. Эти тенденции могут создать кризисную ситуацию во многих регионах, не обеспеченных альтернативными видами транспорта. Имеется резкое отставание инфраструктуры и оборудования аэропортов от уровня развития международной гражданской авиации (ИКАО), отставание во внедрении рекомендованных ИКАО современных средств и технологий в сфере организации воздушного движения, систем автоматической посадки и других радиотехнических систем.

Морской транспорт. Развитие российских портов и смежной транспортной инфраструктуры происходит неравномерно. Имеется дефицит портовых мощностей, ориентированных на перевалку импортных грузов. Недостаточно участие морских судов, зарегистрированных под Государственным флагом РФ, в обслуживании российской грузовой базы, что снижает эффективность транспортной системы страны в целом и ставит Российскую Федерацию в зависимость от иностранных государств, обладающих конкурентоспособным морским транспортом. Доля судов, плавающих под Государственным флагом РФ, в мировом торговом флоте, участие российского торгового флота в глобальных международных перевозках (между портами иностранных государств) крайне незначительные — по тоннажу около 2% суммарного тоннажа флотов мира. Средний возраст российских судов более 18 лет, что требует принятия незамедлительных мер по его обновлению. Увеличение интенсивности судоходства, увеличение перевозок нефти морем, с одной стороны, и старение российского флота — с другой, создают угрозу морской среде от загрязнения с судов.

Внутренний водный транспорт. Доля внутренних водных путей, ограничивающих пропускную способность Единой глубоководной системы европейской части Российской Федерации, в настоящее время составляет 4,9 тыс. км (75%). Доля грузов, перевозимых по этим путям, составляет лишь примерно 4% общего объема грузовых перевозок, осуществляемых транспортным комплексом страны, что значительно ниже, чем в ряде стран Европы. Наблюдается дефицит современных судов, прежде всего химвозов, судов для перевозки большегрузных контейнеров, судов смешанного (река — море) плавания нового поколения, в том числе ледового класса, комфортабельных пассажирских судов. Речной флот в настоящее время насчитывает тысячи судов, средний возраст которых составляет более 30 лет. Эти суда подлежат массовому списанию (значительная часть судов уже

списана) по техническому состоянию. Подавляющее число мелких перевозчиков не в состоянии обеспечить эффективность, безопасность и качество перевозочной деятельности, соответствующие современным стандартам,

Помимо морских и речных судов, имеется рыболовный флот. Он состоит из более 2,5 тыс. судов различного назначения. Рыболовецкому флоту свойственны те же проблемы, что и морскому, в частности проблемы, связанные с «уходом под чужой флаг».

Автомобильный транспорт. Не завершено формирование опорной сети федеральных автомобильных дорог, связывающей все регионы России. Нормативным требованиям соответствует лишь около 38% автомобильных дорог федерального значения. Сохраняется низкий уровень развития дорожной сети в аграрных районах, а также в районах Крайнего Севера, Республике Саха (Якутия), Магаданской области, Чукотском автономном округе и др. Не завершено формирование опорной сети дорог в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Из-за отсутствия дорог с твердым покрытием более 10% населения (15 млн человек) в весенний и осенний периоды остаются отрезанными от транспортных коммуникаций. 39 тыс. населенных пунктов с общей численностью населения до 2 млн жителей не имеют связи с транспортной сетью страны по автомобильным дорогам с твердым покрытием. Федеральные автомобильные дороги исчерпали свою пропускную способность. Автомобильный транспорт является основным загрязнителем воздушного бассейна крупных городов (до 80% общих выбросов), его доля в общих выбросах по стране составляет 40%. В дорожно-транспортных катастрофах ежегодно погибают 23,5 человека в расчете на 100 тыс. населения, в странах Европейского союза этот показатель составляет девять-десять человек.

Метрополитен. Пассажиропоток в метрополитене превышает проектный показатель в 1,5—2 раза, что приводит к укорачиванию интервалов движения подвижного состава до 45 секунд. Это обуславливает превышение эквивалентных и максимальных уровней звука, установленных санитарными правилами. Кроме указанного фактора, недостаточная освещенность, высокие температуры и влажность воздуха в пассажирских помещениях (станции и салоны вагонов) в сочетании с высокой психологической нагрузкой в превышенном пассажиропотоке оказывают выраженное негативное действие на здоровье персонала и пассажиров¹.

¹ Мельниченко П.И., Свижевский В.А., Стовбур Н.Н., Матвеев А.А. Гигиеническое нормирование физических факторов в метрополитене // Медицинское право. 2011. № 5.

17.4. Цели, задачи, организационно-правовые формы государственного управления в сфере транспорта

Названные цели, задачи и формы определяются в законодательстве, доктринах, стратегиях, программах развития транспорта и социально-экономического развития страны в целом. Следует отметить, что в законодательстве, регламентирующем различные отрасли транспорта, в одних случаях указываются, например, цели и задачи «государственного регулирования», а в других — «государственного управления». Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» государственное регулирование в области железнодорожного транспорта общего пользования осуществляется в целях обеспечения баланса интересов государства, пользователей услугами этого транспорта и организаций железнодорожного транспорта общего пользования; обеспечения целостного, эффективного, безопасного и качественного функционирования железнодорожного транспорта общего пользования, а также его комплексного развития. Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта необщего пользования осуществляется в целях обеспечения безопасного и качественного функционирования этого транспорта; обеспечения непрерывности перевозочного процесса, осуществляемого совместно с владельцами инфраструктур и перевозчиками; беспрепятственного доступа пользователей услугами железнодорожного транспорта, перевозчиков, владельцев инфраструктур к услугам, оказываемым владельцами железнодорожных путей необщего пользования.

Организационно-правовые формы государственного регулирования в области железнодорожного транспорта, предусмотренные указанным законом:

- проведение государственной политики;
- определение основы деятельности органов государственного регулирования в области железнодорожного транспорта;
- утверждение обязательных для исполнения всеми участниками перевозочного процесса, иными физическими и юридическими лицами нормативных правовых актов и иных актов;
- лицензирование отдельных видов деятельности в области железнодорожного транспорта;
- организация обязательного подтверждения соответствия объектов, технических и программных средств, используемых на железнодорожном транспорте, и стандартизации таких объектов и средств;

- регулирование в области железнодорожного транспорта в соответствии с законодательством РФ о естественных монополиях и анти-монопольным законодательством;

- определение порядка выдачи разрешений на примыкание к железнодорожным путям общего пользования строящихся, а также новых (восстановленных) железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования;

- выдача разрешений на закрытие (ограничение) движения по конкретным участкам железнодорожных путей общего пользования, влияющее на выполнение установленного графика движения поездов;

- возложение обязанности по осуществлению отдельных перевозок железнодорожным транспортом на конкретных владельцев инфраструктур и перевозчиков в случаях возникновения угрозы социально-экономической стабильности, обороноспособности, безопасности государства и в иных предусмотренных законодательством РФ случаях с соответствующей компенсацией понесенных указанными владельцами инфраструктур и перевозчиками убытков;

- организация и обеспечение воинских и специальных железнодорожных перевозок;

- руководство мобилизационной подготовкой и гражданской обороной;

- организация и осуществление государственного надзора;

- установление порядка сбора, накопления и анализа статистической информации о деятельности в области железнодорожного транспорта;

- установление приоритетов государственной политики в области железнодорожного транспорта общего пользования, обязательных для учета в производственной и иной деятельности владельцев инфраструктур, перевозчиков.

Аналогичные цели, задачи, формы государственного регулирования и управления — и на других видах транспорта. В частности, согласно ст. 7, 8 Воздушного кодекса РФ, организационно-правовыми формами государственного регулирования в сфере гражданской авиации являются: обязательные сертификация и аттестация, лицензирование деятельности (ст. 7, 8 ВК РФ). Специфика того или иного вида транспорта обуславливает особенности государственного регулирования и управления. Так, на воздушном транспорте осуществляется государственное регулирование использования воздушного пространства, т.е. установление общих правил осуществления такой деятельности, а также ответственности за их соблюдение. Цель, которую ставит перед собой это регулирование, — обеспечение безопасности использования воздушного пространства и равных прав пользователей.

Кодекс торгового мореплавания РФ в ст. 5 «Государственное управление в области торгового мореплавания» указывает лишь, что оно осуществляется уполномоченными органами и заключается в издании ими актов, содержащих нормы права, регулирующие отношения, возникающие из торгового мореплавания, в навигационно-гидрографическом обеспечении морских путей (ст. 5 КТМ). Примерно такие же формулировки содержит ст. 4 КВВТ РФ «Государственное регулирование в области внутреннего водного транспорта».

Цели управления транспортной сферой названы также в различных программах, стратегиях, посвященных транспорту. Так, в Транспортной стратегии до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р., целью названо обеспечение интеграции России в глобальную транспортную систему и реализация транзитного потенциала российской экономики, удовлетворение потребностей экономики и общества в качественных транспортных услугах. Стратегией предусмотрено израсходовать на достижение этих целей и задач 170 трлн руб., одна треть из них — средства федерального бюджета. Эта цифра не является постоянной, она меняется с годами в сторону увеличения.

Разработаны отдельные стратегии, программы развития применительно к каждой отрасли транспорта, содержащие цели государственного управления этими отраслями. В утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» среди целей и задач государственного управления этим видом транспорта особое внимание уделено его антитеррористической защищенности, учитывая многосложность и высокую технологичность, большую протяженность железных дорог, а значит, уязвимость для террористических атак. К Стратегии прилагается «План мероприятий по ее реализации в 2008—2015 годах».

Транспортная стратегия РФ (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р) включает подпрограмму «Гражданская авиация». Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 (ред. от 02.11.2013) принята Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)», которая также содержит подраздел, посвященный гражданской авиации. В этих подпрограммах целью государственного управления названы совершенствование инфраструктуры воздушного транспорта, развитие семи местных авиалиний, аэродромов для этих линий, решение проблемы кадрового голода. Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2007 № 1974-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Модернизация

Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009—2015 годы)». В этом документе сформулирована цель, стоящая перед государственным управлением: модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, преобразование ее в аэронавигационную систему России. Такое преобразование в свою очередь ставит целью создание единой системы организации использования воздушного пространства Российской Федерации и аэронавигационного обслуживания его пользователей, в том числе в зонах ее международной ответственности, в интересах эффективного использования этого пространства всеми пользователями, обеспечения национальной безопасности и развития экономики государства. Приняты генеральные схемы и стратегические планы развития воздушного транспорта до 2015, 2020 и 2030 гг., в которых вышеуказанные цели конкретизированы.

Имеются подзаконные нормативные акты, регламентирующие формы государственного регулирования в сфере гражданской авиации. Указом Президента РФ от 13.06.1996 № 904 «О государственном регулировании и государственной поддержке гражданской авиации и авиационной промышленности Российской Федерации» установлено, что государственное регулирование деятельности предприятий гражданской авиации и авиационной промышленности Российской Федерации включает в себя: разработку свода авиационных правил для авиакомпаний, аэропортов, других предприятий и персонала гражданской авиации; проведение сертификации всех юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности, связанные с безопасностью полетов; лицензирование деятельности и инспектирование всех авиаперевозчиков с учетом способности обеспечения процесса перевозок, обязательного страхования и выполнения обязательств, вытекающих из Чикагской конвенции о Международной гражданской авиации, других международных договоров Российской Федерации; государственный контроль деятельности естественных монополий в системе гражданской авиации; государственный надзор за безопасностью полетов и соблюдением авиационных правил на территории Российской Федерации.

Цели государственного управления в сфере морского транспорта изложены в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена указом Президента РФ от 27.07.2001), основанной на этой доктрине «Стратегии развития морской деятельности в РФ до 2030 года» (принята распоряжением Правительства РФ от 08.12.2010 № 2205-р), федеральных целевых программах, в частности, «Мировой океан», «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)»

(подпрограммы «Морской транспорт» и «Развитие экспорта транспортных услуг»), «Развитие гражданской морской техники на 2009—2016 годы», «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009—2014 годах», «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005—2020 годах». В числе названных целей обеспечении внутригосударственных перевозок, особенно в регионах, где морской транспорт является безальтернативным видом транспорта; поддержание флота и прибрежно-портовой инфраструктуры на уровне, гарантирующем экономическую независимость и национальную безопасность государства, сокращение транспортных издержек, увеличение объемов внешнеторговых и транзитных перевозок через территорию страны. Для достижения этих целей сформулированы следующие долгосрочные задачи: формирование нормативной правовой базы морской деятельности, соответствующей нормам международного права и интересам Российской Федерации; обеспечение конкурентоспособности морского транспорта, создание условий для привлечения инвестиций и воспроизводства основных фондов; создание предпосылок для устойчивого пополнения флота, контролируемого российскими судоходными компаниями и зарегистрированного в реестрах судов Российской Федерации; развитие прибрежно-портовой инфраструктуры, увеличение экспорта услуг отечественными судоходными компаниями и морскими портами; повышение безопасности морских перевозок, охраны труда, защиты окружающей среды от возможных негативных последствий морской деятельности, в том числе путем установления специальных лицензионных условий и требований; регламентация порядка привлечения судов российских судоходных компаний к обеспечению мобилизационных потребностей государства путем совершенствования нормативной правовой базы и другие задачи. Цели и задачи государственного управления в сфере морского транспорта предполагается определить в отдельном законе. Так, разрабатывается проект закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации».

Цель и задачи государственного управления ВВТ изложены в Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 03.07.2003 № 909-р), в соответствующих разделах Транспортной стратегии и в Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)». Целью является превращение ВВТ в современную, высокоэффективную отрасль транспортного комплекса страны. Задачи: реконструкция ВВП, улучшение эксплуатационных

параметров судоходных гидротехнических сооружений для повышения их пропускной способности; модернизация флота, развитие инфраструктуры ВВП, реконструкция портов, содействие развитию бизнеса, совершенствование государственного управления, в том числе: реструктуризация государственных учреждений и унитарных предприятий; совершенствование механизма управления объектами федеральной собственности; пополнение флота скоростными судами, создание рынка водного такси (первоначально в Москве и Московской области).

Цели государственного управления в сфере **автотранспорта** предусмотрены Указом Президента РФ от 27.06.1998 № 728 «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации», Федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)», в которой имеется отдельная подпрограмма «Автомобильные дороги», подпрограммой «Развитие скоростных автомобильных дорог на условиях государственно-частного партнерства» государственной программы «Развитие транспортной системы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2600-р, и др. Это развитие автомобильных дорог общего пользования, строительство скоростных автодорог, создание единой дорожной сети круглогодичной доступности для населения; увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям; повышение качества услуг, предоставляемых пользователям автомобильных дорог; обеспечение безопасности дорожного движения и получение дополнительных финансовых ресурсов на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации, создание и развитие сети платных автомобильных дорог общего пользования и др.

Имеются многочисленные программы, стратегии развития, в том числе отдельных регионов, в которых также сформулированы цели государственного управления в сфере транспорта. В частности, цель — развитие транспортной инфраструктуры — предусмотрена в утвержденной распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. Эта цель предусмотрена и в программах и стратегиях развития федеральных округов: Южного, Северо-Кавказского, Приволжского, Дальнего Востока, Байкальского региона и др.

Цели и задачи государственного управления транспортной сферой определены и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред.

от 08.08.2009). Среди них — создание разветвленной транспортной сети, обеспечивающей высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения; поддержание высокого уровня национальной безопасности, включая безопасность населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, модернизация транспортного сектора российской экономики, формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры,

Нельзя не упомянуть также Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденную указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537. В ней, в частности, говорится о необходимости совершенствования транспортной инфраструктуры в интересах обороны страны, повышения качества жизни российских граждан. Цели и задачи государственного регулирования и управления в сфере транспорта, соответствующие целям его развития, могут быть изложены и в других документах. В частности, в Концепции внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 12.02.2013). Так, согласно Концепции, государство принимает меры для закрепления за ним статуса ключевого транзитного направления по обеспечению торгово-экономических связей между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом, в том числе посредством расширения участия в формируемых трансконтинентальных маршрутах грузоперевозок. Стратегическая цель — удовлетворение потребностей инновационного социально ориентированного развития экономики и общества в конкурентоспособных качественных транспортных услугах. В числе целей также формирование единого транспортного пространства на базе сбалансированного развития эффективной транспортной инфраструктуры; обеспечение доступности, объема и конкурентоспособности транспортных услуг для грузовладельцев, услуг для населения в соответствии с социальными стандартами; интеграция в мировое транспортное пространство и реализация транзитного потенциала страны; повышение уровня безопасности транспортной системы; снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду.

Одной из важнейших целей государственного управления на транспорте, как уже отмечалось выше, является обеспечение предупреждения актов незаконного вмешательства в его деятельность. Эта проблема регулируется и международным, и национальным законодательством. Из национального — в частности, Федеральным законом от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О транспортной безопасности». Он определяет цели и задачи обеспечения транспортной безопасности. Цели — устойчивое и безопасное функционирование транспортного

комплекса, защита интересов личности, общества и государства от актов незаконного вмешательства. Основные задачи: нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности; определение угроз совершения актов незаконного вмешательства; оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; их категорирование; разработка и реализация требований и мер по обеспечению транспортной безопасности; подготовка специалистов; осуществление контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности.

В соответствии с Указом Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 создана Комплексная система обеспечения безопасности населения на транспорте (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1285-р (ред. от 11.12.2013)). Она конкретизирует цели и задачи государственного управления в этой части. В частности, это разработка и реализация единого комплекса мероприятий по обеспечению безопасности населения на транспорте, а также по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая оснащение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств инженерно-техническими средствами и системами обеспечения транспортной безопасности; создание нормативной базы, интегрированной с соответствующими международными нормами; системы профессиональной подготовки, обучения и аттестации специалистов и должностных лиц, обеспечивающих безопасность, системы информирования и оповещения населения; системы мониторинга и государственного контроля (надзора) обеспечения безопасности населения на транспорте.

17.5. Разграничение полномочий в сфере управления транспортной сферой, органы управления, их компетенция

Федеральные органы государственной власти формируют правовую основу, предназначенную регламентировать функционирование транспортной сферы и контролируют их исполнение, осуществляют государственное регулирование деятельности в области подтверждения соответствия транспортных услуг обязательным требованиям, формирование и реализацию концепции обеспечения безопасности на транспорте, включающую, в частности, безопасность движения и эксплуатации транспорта, антитеррористическую безопасность, экологическую безопасность, т.е. защиту окружающей среды и населения от вредного воздействия транспорта; регулируют и защищают права участников транспортного процесса, в том числе клиентов транспортных организаций, пассажиров; устанавливают основы

транспортной политики, разрабатывают федеральные программы развития транспорта.

В ведении Российской Федерации находятся федеральный транспорт и пути сообщения, определение статуса и защита территориально-го моря, воздушного пространства (ст. 71 Конституции РФ).

В совместном ведении РФ и ее субъектов — осуществление мер по борьбе с катастрофами, ликвидация их последствий (ст. 72 Конституции РФ). Вопросы транспортного обслуживания населения субъекта РФ не отнесены к указанному совместному ведению. Соответственно, в силу ст. 73 Конституции РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти в решении вопросов транспортного обслуживания. В основном субъекты РФ издают законы, регулирующие только отношения в сфере пригородного и межмуниципального сообщения¹. Например, Закон Удмуртской Республики от 15 октября 2008 г. № 38-РЗ «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным пассажирским транспортом на пригородных и междугородных маршрутах межмуниципального сообщения в Удмуртской Республике»; Закон Вологодской области от 8 октября 2009 г. № 2106-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Вологодской области»; Закон Республики Марий Эл от 14 июля 2009 г. «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на территории Республики Марий Эл» и др.

Согласно ст. 4 Федерального закона РФ от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О безопасности дорожного движения», соответствующее законодательство состоит из федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, которыми регулируется обеспечение безопасности дорожного движения по вопросам, не отнесенным к исключительной компетенции Российской Федерации, устанавливаются мероприятия по организации дорожного движения. Пункт 1 ст. 6 этого закона не относит к исключительной компетенции РФ вопросы организации деятельности городского, пригородного и междугородного транспорта. Согласно ст. 3, субъекты РФ вне пределов компетенции Российской Федерации самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Органы местного самоуправления наделены полномочиями по регулированию деятельности транспортных предприятий на территории муниципальных образований и организации транспортного обслужива-

¹ Ванеев О.Н. Транспортное обслуживание населения на муниципальном уровне: к проблеме законодательного регулирования // Транспортное право. 2010. № 3.

ния населения и муниципальных учреждений, по утверждению маршрутов и графиков движения транспорта. Так, п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания в границах городского округа. К компетенции органов местного самоуправления относится и дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также иных полномочий в области использования автомобильных дорог и дорожной деятельности, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения (ст. 14). Указанные органы в рамках своей компетенции размещают заказы на выполнение работ по строительству или реконструкции объектов транспорта (ст. 65 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», документ утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ).

Важна роль органов государственной власти и органов местного самоуправления субъектов РФ в развитии метрополитенов. Постановлением Правительства РФ от 07.12.2010 № 1006 «О дополнительных мерах по развитию метрополитенов в Российской Федерации» установлено, что эти органы в соответствии с земельным и градостроительным законодательством при строительстве подземных линий и объектов метрополитена предоставляют земельные участки, на которых могут осуществляться мероприятия по их подготовке (перенос инженерных сетей, демонтаж и разборка зданий и сооружений, освобождение территорий от зеленых насаждений) для размещения базовых и промежуточных строительных площадок, а после завершения строительства линий и объектов метрополитена — мероприятия по благоустройству этих земельных участков.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О концессионных соглашениях», а также постановлением Правительства РФ от 22.12.2006 № 791 (ред. от 14.05.2013) государственный орган субъекта РФ заключает концессионные согла-

шения в отношении конкретных объектов, входящих в состав метрополитена и другого транспорта общего пользования (типовое соглашение утверждено названным постановлением). Соглашение подписывается с коммерческой организацией или индивидуальным предпринимателем, выигравшим конкурс. Концессионер обязуется создать и реконструировать объекты этого транспорта.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в том числе в сфере транспорта, определяет основные направления транспортной политики государства. В частности, в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 12.12.2012 сказано: «Нам необходим настоящий прорыв в строительстве дорог. В предстоящее десятилетие нужно как минимум удвоить объем дорожного строительства. Важнейший приоритет развития — это региональная авиация, а также морские порты, Северный морской путь, БАМ, Транссиб, другие транзитные коридоры. Обо всем это нужно не только думать, над всем этим нужно настойчиво работать. Нам нужно обеспечить в полном смысле транспортную связанность, единство всей российской территории».

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение транспортного законодательства, осуществляет систематический контроль за этим исполнением со стороны федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства, руководит работой Минтранса и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, организует реализацию транспортной политики, осуществляет регулирование в транспортной сфере; формирует федеральные целевые программы развития транспорта и обеспечивает их реализацию, обеспечивает единство экономического пространства, свободное перемещение товаров и др. Правительство РФ утверждает концепции, стратегии, программы развития транспорта (ст. 4, 12, 13 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации»).

Министерство транспорта РФ (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (включая проведение транспортного контроля в пун-

ктах пропуска через государственную границу РФ), городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, эксплуатации и обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах.

Министерство обладает правом законодательной инициативы, а также самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: правила перевозок пассажиров, багажа, груза, правила формирования и применения тарифов, взимания сборов, правила продажи билетов, выдачи перевозочные документы; правила государственной регистрации флота, правила ведомственного (служебного) расследования аварийных происшествий на транспорте и многие другие (Положение о Минтрансе России утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 (ред. от 14.03.2014).

Министерство энергетики РФ (Минэнерго России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки. Положение о Минэнерго России утверждено постановлением Правительства РФ от 28.05.2008 № 400 (ред. от 17.02.2014).

Минэнерго России утверждает нормативы технологических потерь углеводородного сырья при транспортировке сырья и продуктов его переработки трубопроводным транспортом; осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций министерства в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным министерству; осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса. Созданы Межрегиональные управления Минэнерго России (по федеральным округам). Эти управления являются территориальными органами Минэнерго России, обеспечивающими взаимодействие министерства

с органами государственной власти субъектов РФ и осуществление функций, возложенных на министерство, в границах соответствующего федерального округа (имеется приказ Минэнерго РФ от 21.04.2009 № 120 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства энергетики Российской Федерации»).

Как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, оценки регулирующего воздействия, аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия и т.д., регулирующее воздействие на транспортную сферу осуществляет и **Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России)**. Положение о Минэкономразвития России утверждено постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 31.01.2014).

Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 19.03.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» образовано **Министерство РФ по развитию Дальнего Востока**, на которое возложены, в частности, функции координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных; управление федеральным имуществом (за установленным ограничением) и др. Таким образом, в компетенции этого Министерства вопросы, связанные с программами развития транспорта, управлением транспортными комплексами, относящимися к федеральному имуществу.

К транспортной сфере имеет отношение и **Министерство регионального развития РФ (Минрегион России)**. Это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. Сфера социально-экономического развития имеет одной из важнейших своих «составляющих» транспортную сферу. Минрегион России самостоятельно принимает нормативные правовые акты, имеющие отношение к транспорту: порядок осуществления контроля за соблюдением на территориях субъектов РФ нормативов минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра транспортных средств (постановление

Правительства РФ от 26.01.2005 № 40 (ред. от 18.11.2013) «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»). **Министерство здравоохранения РФ** утверждает порядок проведения медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством (Положение о Минздраве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 18.03.2014)).

Имеется специфика органов, осуществляющих государственное управление на отдельных видах транспорта. Государственное регулирование деятельности в области гражданской авиации осуществляется Минтрансом РФ, его структурными подразделениями и территориальными органами; в области государственной авиации — **Минобороны РФ**. Организация деятельности в области государственной авиации и оперативное управление этой деятельностью осуществляются соответствующими уполномоченными органами, имеющими подразделения государственной авиации. Государственное регулирование в области экспериментальной авиации — **уполномоченным органом в области оборонной промышленности**.

В соответствии со ст. 5 Кодекса торгового мореплавания РФ государственное управление в области торгового мореплавания осуществляется, кроме Минтранса России, еще и федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Согласно постановлению Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 18.03.2014) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации», это министерство (**Минсельхоз России**) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, в том числе — в сфере обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене. Положение о Росжелдоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 397 (ред. от 02.11.2013).

Росжелдор имеет свои территориальные органы. Агентство осуществляет размещение заказов и заключение государственных контрактов, полномочия собственника, функций компетентного органа Российской Федерации по перевозкам опасных грузов железнодорожным транспортом, принятие решений об открытии железнодорожных станций, об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования и др., пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров.

К компетенции Росжелдора относятся функции, направленные на обеспечение антитеррористической безопасности железнодорожного транспорта: категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; ведение реестра этих объектов, утверждение результатов оценки их уязвимости; утверждение планов обеспечения транспортной безопасности, принятие решений об установлении границ охранных зон железных дорог. Росжелдор проводит работу по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг, а также по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте. Осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета в установленных пределах. Реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними. Положение о Росавиации утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 396 (ред. от 02.11.2013). Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации. Росавиация размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ; осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения функций в установленной

сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству; организует и проводит обязательную сертификацию, обязательную аттестацию авиационного персонала; организует использование воздушного пространства Российской Федерации; деятельность по медицинскому освидетельствованию авиационного персонала; организацию его обучения и повышения квалификации, разработку мероприятий по результатам расследования авиационных происшествий и инцидентов; ведение учета авиационных происшествий и инцидентов; аккредитацию органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров); утверждение учебных программ авиационных учебных центров по подготовке авиационного персонала, лицензирование перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов; ведение реестра выданных лицензий, сертификатов (свидетельств); государственную регистрацию гражданских воздушных судов, гражданских аэродромов и аэропортов, ведение соответствующих государственных реестров.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские порты, за исключением морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Росморречфлот осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Осуществляет свою деятельность непосредственно или через подведомственные организации. Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта утверждено постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 371.

Агентство осуществляет размещение заказов и заключение государственных контрактов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, полномочия собственника, организует оценку федерального имущества, определяет условия договоров о проведении оценки федерального имущества; закрепляет федеральное имущество в хозяйственном ведении и оперативном управлении федеральных

государственных унитарных предприятий, учреждений; производит правомерное изъятие этого имущества; осуществляет контроль за распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества; проводит соответствующие проверки, организует проведение ревизий, принимает решение о проведении аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений; осуществляет согласование сделок с недвижимым имуществом; решений об участии унитарного предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях и пр. Агентство организует проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов: мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания; диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям России, проведение работ по содержанию ВВП, судоходных гидротехнических сооружений на них обучение и повышение квалификации специалистов в области морского и речного транспорта; координацию деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб, осуществляет оформление и выдачу паспортов моряка, ведение Реестра морских портов Российской Федерации; осуществляет аккредитацию специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности, категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, ведение реестра этих объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, включая категорированные объекты, утверждает результаты проведенной оценки уязвимости объектов, утверждает планы обеспечения их транспортной безопасности, осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на Агентство функций.

В качестве примера регулирующего воздействия государства на сферу торгового мореплавания явилось принятие Федерального закона от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ (ред. от 29.11.2012), который инициировал создание Российского Международного реестра судов (далее — РМРС). Принятие закона № 168-ФЗ обусловлено практикой, начало которой положено в середине XX в.: регистрацией судов под так называемым «удобным флагом», что привело к резкому сокращению флота, плавающего под флагом РФ. Закон был призван вернуть флот под российский флаг. Хотя Закон и имеет такое название, отдельный законодательный акт о создании РМРС отсутствует. «Создание» РМРС осуществлено путем дополнения отдельных положений Кодекса торгового мореплавания РФ и ряда других законов.

Согласно постановлению Правительства РФ от 11.06.2008 № 444 (ред. от 25.02.2014) «О Федеральном агентстве по рыболовству», это агентство (**Росрыболовство**) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственному надзору за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства; по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота. Росрыболовство имеет свои территориальные органы, статус которых определяется соответствии Типовым положением об этих органах, утвержденным приказом Росрыболовства.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на городском наземном электрическом транспорте. Положение о нем утверждено постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 (ред. от 02.11.2013).

Росавтодор осуществляет следующие полномочия: размещение заказов и заключение государственных контрактов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, обеспечение соответствия состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам; учет показателей состояния безопасности, приемку в эксплуатацию законченных строительством, реконструкцией и ремонтом участков автомобильных дорог общего пользования федерального значения; учет автомобильных дорог, ведение единого их реестра, аккредитации специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности, категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, ведение реестра этих объектов, выдачу разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, а также на ввод в эксплуатацию авто-

мобильных дорог, утверждение результатов оценки уязвимости объектов, планов обеспечения их транспортной безопасности; осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на Агентство функций.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии имеет полномочия, изложенные в п. 5 Положения об этом агентстве (утверждено постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (ред. от 02.11.2013)). Кроме общих полномочий агентства, которые имеют отношение и к транспорту (по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений), оно выполняет функции компетентного административного органа Российской Федерации в соответствии с Соглашением о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний, заключенным в г. Женеве 20 марта 1958 г.

Согласно постановлению Правительства РФ от 01.11.2007 № 734 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации», агентство организует обеспечение единообразного применения требований к проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации транспортного и иного контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу РФ, обеспечение функционирования (эксплуатации) зданий, помещений и сооружений, необходимых для этого контроля, заключает в отношении этого имущества договоры аренды и договоры безвозмездного пользования; предоставляет помещения для размещения подразделений государственных контрольных органов.

17.6. Государственный контроль (надзор) на транспорте

Государственный контроль (надзор) на транспорте регламентируется, как отмечено выше, транспортными уставами, кодексами и изданными на их основе нормативными актами. Так, согласно ст. 28 ВК РФ, целью государственного надзора в области гражданской авиации является обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационной безопасности (защищенности авиации от незаконного вмеша-

тельства) и качества выполняемых в гражданской авиации работ и оказываемых услуг. Контроль осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок. Закон регламентирует основания и порядок проведения проверок. К отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в гражданской авиации, как и на других видах транспорта, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом установленных транспортным законодательством особенностей. ВК РФ определяет службы, ответственные за обеспечение безопасности (службы авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделения ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, а также органы внутренних дел, службы авиационной безопасности эксплуатантов, а также уполномоченные органы, наделенные этим правом федеральными законами); организационно-правовые формы обеспечения безопасности (предотвращение доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта или аэродрома; охрана воздушных судов на стоянках; предполетный и послеполетный досмотра, передача персональных данных пассажиров воздушных судов в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и др.); организационно-правовые формы контроля за обеспечением авиационной безопасности, полномочия контролирующих органов; требования к проведению расследования авиационных происшествий.

Аналогичные положения установлены другими транспортными уставами и кодексами. Так, на морском транспорте государственный надзор осуществляется в целях обеспечения безопасности судоходства, охраны человеческой жизни на море, безопасности портовых сооружений, в целях надлежащего качества оказания услуг и выполнения работ. Статья 6 КТМ РФ установлено, что государственный надзор за торговым мореплаванием — компетенция федерального органа исполнительной власти по надзору в сфере транспорта, в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства — федерального органа исполнительной власти в области рыболовства. Федеральный орган исполнительной власти по надзору в сфере транспорта осуществляет расследование аварий или инцидентов на море в соответствии с положением, утвержденным федеральным органом исполнительной

власти в области транспорта по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и федеральным органом исполнительной власти в области обороны. Государственный надзор за спортивными парусными судами, прогулочными судами, а также маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

На внутреннем водном транспорте государственный надзор осуществляется в целях обеспечения безопасности судоходства, охраны человеческой жизни на внутренних водных путях, безопасности портовых и судоходных гидротехнических сооружений и внутренних водных путей, а также в целях обеспечения надлежащего качества оказания услуг и выполнения работ (ст. 4 КВВТ РФ). Орган государственного надзора в соответствии с положением о расследовании транспортных происшествий на ВВТ, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляет расследование транспортных происшествий. Этот орган обеспечивает также надзор за деятельностью капитанов бассейнов внутренних водных путей по осуществлению государственного портового контроля.

Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта проверяет соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении своей деятельности требований, установленных Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Устав, как и другие транспортные уставы и кодексы, определяет виды проводимых проверок, основания их проведения, компетенцию должностных лиц, осуществляющих контроль.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) на транспорте, является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор). Так, Ространснадзор осуществляет контроль (надзор) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене. Положение о Ространснадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398 (ред. от 02.11.2013).

В полномочиях Ространснадзора — контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ, в том числе международных договоров: о гражданской авиации; торговом мореплавании; внутреннем водном транспорте, о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль) (за исключением пунктов пропуска через государственную границу РФ); о безопасности движения и эксплуатации транспорта, об обеспечении пожарной безопасности, транспортной (антитеррористической) безопасности; о перевозке опасных грузов. Служба осуществляет лицензирование видов деятельности, отнесенных к ее компетенции; выдает разрешительные и другие документы, участвует в работе по определению технического состояния (комиссованию) транспортных средств, проводит аттестации, расследование аварий или инцидентов, выполняет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета в установленном объеме и пр.

Ространснадзор имеет свои территориальные органы. Изданы нормативные акты — от постановлений Правительства РФ (например, от 26.05.2011 № 418) до приказов Ространснадзора, посвященных вопросам осуществления органами Ространснадзора возложенных на них функций; административные регламенты по осуществлению важнейших надзорных функций (утверждаются приказами Минтранса).

Государственные транспортные инспекторы вправе запрашивать информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки; беспрепятственно по предъявлении установленных документов посещать и обследовать используемые юридическими лицами, физическими лицами, объекты инфраструктуры транспорта, подвижной состав, суда, проводить необходимые исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю; выдавать предписания об устранении нарушений составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений.

К органам, контролирующим деятельность на транспорте, относятся органы федерального государственного пожарного надзора, экологического надзора, санитарно-эпидемиологического надзора, надзора в области промышленной безопасности, надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, метрологического надзора (п. 8 ст. 5 КВБТ и др.). Таким образом, к названным органам относятся органы

Государственной противопожарной службы, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Государственной санитарно-эпидемиологической службы, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

В частности, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в том числе на транспорте. Введены должности главных государственных санитарных врачей на транспорте и их заместителей (Положение о Роспотребнадзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 332 (ред. от 02.11.2013)). Служба принимает нормативные правовые акты по расчету цен и тарифов, имеющих отношение к транспорту (тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; транспортировку газа, нефти, нефтепродуктов по трубопроводам; тарифы, сборы и плату в сфере предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования тарифы, услуги в транспортных терминалах, портах, аэропортах; ставки сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства; тарифы на ледокольную проводку судов, ледовую лоцманскую проводку судов в акватории Северного морского пути и др.).

Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О техническом регулировании» регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к зданиям, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; оценке соответствия. Закон предусматривает применение технических регламентов — документов, устанавливающих обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования, в частности, к процессам перевозки. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выра-

ботке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. Положение о службе утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 26.12.2013).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ в сфере ветеринарии и карантина растений на государственной границе РФ (включая пункты пропуска через государственную границу) и на транспорте, включающих требования по обеспечению охраны территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств и распространения заразных болезней животных, вредителей растений, возбудителей болезней растений, а также растений (сорняков) карантинного значения, ввоза опасных в ветеринарно-санитарном и фитосанитарном отношении поднадзорных грузов (Положение о службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (ред. от 02.11.2013)).

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при транспортировании опасных веществ (постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 26.12.2013)).

Федеральная налоговая служба осуществляет контроль за соблюдением налогового законодательства на транспорте (Положение о службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 02.11.2013)). Административно-властные полномочия в сфере государственного управления морскими портами, предусмотренные нормативными правовыми актами, осуществляют администрации морских портов, являющиеся федеральными государственными учреждениями (постановление Правительства РФ от 25.09.2002 № 705 (ред. от 14.11.2011)). Капитан морского порта является должностным лицом, выполняющим функции по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в морском порту. Капитан подчиняется непосредственно Федеральному агентству морского и речного транспорта. Положение о нем утверждено приказом Минтранса РФ от 19.12.2006 № 156. Капитан

морского порта осуществляет обеспечение безопасности мореплавания и порядка в морском порту; регулирование захода судов в морской порт и выхода их из морского порта; осмотры судов, включая проверку судовых документов, дипломов и подтверждений к дипломам, квалификационных и специальных свидетельств членов экипажей судов, контроль за соответствием загрузки судна правилам погрузки и перевозки грузов; проверку деятельности систем управления движением судов, контроль за деятельностью лоцманской службы, за ледокольной проводкой судов на подходах к морскому порту и в пределах его акватории. Капитан морского порта осуществляет регистрацию судов и выдачу соответствующим судам в установленном порядке судовых документов; регистрацию права собственности на суда, выдачу соответствующих документов, ведет расследование аварийных случаев с судами; привлекает находящиеся в морском порту суда к участию в спасании людей и судов, терпящих бедствие.

Капитан морского порта возглавляет администрацию морского порта, которая обеспечивает безопасность плавания судов в акватории морского порта, на подходах к нему, а также стоянки судов в морском порту; порядка в морском порту; принятие мер по защите морского судоходства и объектов инфраструктуры морского порта от актов незаконного вмешательства; взаимодействие с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по вопросам различных видов государственного контроля (надзора): ветеринарного, таможенного и др., руководство мероприятиями по предотвращению загрязнения акватории морского порта и др. Одна из основных функций — осуществление государственного портового контроля (ст. 11 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

На речном транспорте созданы администрации бассейнов внутренних водных путей. Капитан бассейна ВВП возглавляет инспекцию государственного портового контроля, входящую в состав администрации бассейна внутренних водных путей (далее — АБВВП), непосредственно подчиняется Росморречфлоту. Имеется приказ Минтранса России от 17.08.2012 № 314 «Об утверждении Положения о капитане бассейна внутренних водных путей». Портовый контроль включает проверку соблюдения на судах и иных плавучих объектах, находящихся в бассейне ВВП, требований к оборудованию, конструкциям, машинам, механизмам судов, спасательным и иным средствам, требований обеспечения безопасной эксплуатации таких судов и иных плавучих объектов, профессиональных и квалификационных требований к членам экипажей судов.

В соответствии с Положением о Российском Речном регистре (утверждено приказом Минтранса РФ от 16.01.1995 № 3 (ред. от 31.07.1998)

Регистр является федеральным государственным учреждением классификации и технического надзора за судами внутреннего и смешанного (река—море) плавания при Министерстве транспорта РФ. Российский Речной Регистр выполняет также функции государственного надзора за безопасностью судоходных гидротехнических сооружений в части организации и обеспечения технического контроля. В состав Регистра входит Центр безопасности судоходных гидротехнических сооружений.

Государственная инспекция по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — ГИМС МЧС) входит в систему Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Положение о ГИМС МЧС утверждено постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 (ред. от 08.11.2013).

В систему ГИМС входят структурные подразделения центрального аппарата МЧС России, территориальные органы Государственной инспекции по маломерным судам в составе территориальных органов МЧС России, государственные инспекторы по маломерным судам, а также соответствующие подразделения и организации МЧС России. ГИМС осуществляет свою деятельность в отношении самоходных судов внутреннего плавания и иных плавучих объектов, имеющих определенные характеристики, баз (сооружений) для стоянок маломерных судов и иных плавучих объектов (средств), пляжей, мест массового отдыха на водоемах, переправ. Ее основными задачами являются: осуществление государственного и технического надзора за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и их использованием во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации; обеспечение безопасности людей на водных объектах, организация надзора и контроля за выполнением требований по обеспечению безопасности людей, участие в разработке правил классификации маломерных судов; организация контроля за соблюдением правовых актов, регламентирующих порядок пользования маломерными судами, базами для их стоянок, пляжами, переправами и наплавными мостами.

ГИМС МЧС осуществляет классификацию, регистрацию, учет, первичные и ежегодные технические освидетельствования и осмотры маломерных судов, присвоение им государственных (бортовых) номеров, выдачу судовых билетов и иных документов. Устанавливает обязательные условия, нормы и технические требования по пассажировместимости, грузоподъемности, предельной мощности и т.д. маломерных судов. Проводит в установленном порядке регулярные проверки маломерных судов на соответствие техническим нормативам выбросов в атмосфер-

ный воздух вредных (загрязняющих) веществ. Осуществляет учет аварий и происшествий с маломерными судами, несчастных случаев с людьми на воде; учет, ежегодное техническое освидетельствование баз маломерного флота. Участвует в поиске и спасании людей на водных объектах.

В настоящее время в системе органов прокуратуры создана единая централизованная система транспортных прокуратур, включающая Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры РФ, транспортные прокуратуры на правах прокуратур субъектов РФ и — на правах районных прокуратур. Генеральным прокурором были изданы приказы от 21 ноября 2007 г. № 186 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах» (документ утратил силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры РФ от 15.07.2011 № 211) и от 7 мая 2008 г. № 84 (ред. от 30.01.2013) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Согласно этим приказам, приоритетным направлением деятельности транспортных прокуратур является надзор за исполнением законов на железнодорожном, речном, морском и воздушном транспорте. Надзор за исполнением законов на других видах транспорта, в частности, в автотранспортной сфере осуществляют территориальные прокуратуры. В Москве и Санкт-Петербурге, учитывая социальную значимость метрополитена, протяженность линий, количество станций, число работников предприятия, а также высокий пассажиропоток, созданы прокуратуры метрополитенов на правах районных. Их деятельность контролируют соответственно прокуратуры Москвы и Санкт-Петербурга.

В системе органов внутренних дел имеется система органов внутренних дел на транспорте (далее ОВДТ). Указом Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 (ред. от 01.03.2011) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» была проведена реформа органов внутренних дел, в том числе и на транспорте. В июле 2010 г. образовано Главное Управление на транспорте МВД России (ГУТ МВД РФ). В его состав вошло восемь Управлений на транспорте по федеральным округам. Основные задачи и функции ОВДТ — обеспечение правопорядка и общественной безопасности, защита граждан от противоправных посягательств на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта. Выполнение соответствующих задач и функций на других видах транспорта — компетенция территориальных ОВД. Приказом МВД № 598 от 10 июля 2008 г. «Об организации взаимодействия между органами внутренних дел на транспорте и МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ, органами внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо

важных и режимных объектах и разграничении объектов оперативного обслуживания» определен перечень объектов транспорта, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ (Госавтоинспекция) осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. Положение о Госавтоинспекции утверждено Указом Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (ред. от 01.06.2013).

Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности, должностными лицами и гражданами нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

Органы управления и подразделения Госавтоинспекции образуют систему Госавтоинспекции, в которую входят федеральный орган управления Госавтоинспекции, органы управления Госавтоинспекции министерств (главных управлений, управлений) внутренних дел по субъектам РФ (далее — органы управления Госавтоинспекции по субъектам РФ), подразделения Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, подразделения Госавтоинспекции управлений (отделов) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, а также специализированные и иные подразделения Госавтоинспекции.

Вопросы для повторения

1. Охарактеризуйте роль транспорта в экономике Российской Федерации.
2. Дайте общую характеристику транспортной отрасли Российской Федерации, в том числе отдельных видов транспорта.
3. Законодательство, регламентирующее транспортную сферу.
4. Сформулируйте современные угрозы, существующие в транспортной отрасли.
5. Каковы цели, задачи, формы управления транспортом, в том числе отдельными видами транспорта?
6. Органы управления транспортом.
7. Полномочия федеральных органов, субъектов РФ и муниципальных образований в транспортной сфере.
8. Система контроля и надзора на транспорте.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРОЙ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие социально-культурной сферы. Отрасли социально-культурной сферы. Управление в социально-культурной сфере.

Административно-правовое регулирование управления в сфере труда и социальных отношений.

Основные направления деятельности Министерства труда и социального развития РФ, входящих в его систему органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации единой государственной политики в области труда и социальных вопросов, по повышению уровня жизни и доходов населения, улучшению условий и охраны труда.

Система и компетенция миграционной службы и службы занятости населения Минтруда России.

Полномочия органов местного самоуправления по вопросам социального обеспечения и защиты граждан, проживающих на подведомственной территории.

Система образования: понятие и составляющие элементы. Организационные формы управления образованием. Образовательные учреждения: понятие, виды. Особенности административно-правового статуса образовательных учреждений. Государственный контроль в сфере образования.

Организационно-правовая система государственного управления наукой. Органы государственного управления наукой. Организация науки, научные учреждения и сообщества. Особенности административно-правового статуса Российской академии наук. Формы деятельности органов власти в области науки и технической политики.

Организационно-правовые основы управления культурой. Органы государственного управления культурой. Организации в области культуры: понятие, система, виды, особенности их административно-правового статуса.

Организационно-правовые основы государственного управления здравоохранением. Учреждения здравоохранения. Медицинское страхование. Санитарно-эпидемиологический надзор. Государственный контроль в сфере здравоохранения.

Организационно-правовые основы управления в области труда и социальной защиты граждан. Органы государственного управления в сфере труда и социального развития, их компетенция. Особенности административно-правового статуса социальных служб. Государственный контроль в сфере труда и социальной защиты.

Органы государственного управления печатью и средствами массовой информации. Административно-правовое регулирование государственной политики поддержки средств массовой информации и книгоиздания РФ. Административно-правовое регулирование теле-радиовещания РФ.

18.1. Система и административно-правовой статус органов управления образованием и наукой

18.1.1. Организация и осуществление процесса получения образования

В современных условиях национальное образование рассматривается как один из видов стратегического ресурса любого развитого современного государства¹. Ее качество и эффективность применения в практических целях позволяют предотвращать вызовы, возникающие в наиболее важных сферах организации общественной жизни: экономике, безопасности, сохранении идентичности самого государства.

По данным Статистического института ЮНЕСКО на конец 2004 г., 82,2% населения планеты в возрасте старше 15 лет умели читать и писать (это является критерием грамотности). В абсолютных цифрах это составило 781 млн человек, из которых 501 млн — женщины. Подавляющее большинство неграмотного населения проживает в следующих восьми государствах: Бангладеш, Египет, Индия, Индонезия, Китай, Пакистан, Нигерия, Эфиопия. Грамотность среди населения Европы составила 98,8%, а в Африке только 62,5%. В России 0,6%, или 676 тыс., населения считаются неграмотными (более 500 тыс. из них женщины).

Соответственно в табл. 18.1 и 18.2 приводятся данные за период с 2000 по 2004 г. десяти государств с самым высоким уровнем грамотности среди населения и десяти — с самым низким уровнем грамотности².

¹ Торкунов А. Наши университеты // Российская газета. 2006. 2 июня.

² Алексеев А. Подотчетная грамота // Коммерсантъ. 2006. 4 сентября.

Таблица 18.1

Страны с самым высоким уровнем грамотности населения

Место в рейтинге	Страна	Общий уровень грамотности, %	Грамотность мужчин, %	Грамотность женщин, %
1—7	Андорра	100,0	100,0	100,0
1—7	Ватикан	100,0	100,0	100,0
1—7	Грузия	100,0	100,0	100,0
1—7	Лихтенштейн	100,0	100,0	100,0
1—7	Люксембург	100,0	100,0	100,0
1—7	Норвегия	100,0	100,0	100,0
1—7	Финляндия	100,0	100,0	100,0
8—10	Куба	99,8	99,8	99,8
8—10	Польша	99,8	99,8	99,8
8—10	Эстония	99,8	99,8	99,8

Таблица 18.2

Страны с самым низким уровнем грамотности населения

Место в рейтинге	Страна	Общий уровень грамотности, %	Грамотность мужчин, %	Грамотность женщин, %
1	Мали	19,0	26,7	11,9
2	Чад	25,7	40,8	12,8
3	Буркина-Фасо	26,6	36,9	16,6
4	Афганистан	28,1	43,1	12,6
5	Нигер	28,7	42,9	15,1
6	Гвинея	29,5	42,6	18,1
7	Бенин	34,7	47,9	23,3
8	Сьерра-Леоне	35,1	46,9	24,4
9	Сомали	37,8	49,7	25,8
10	Сенегал	39,3	51,1	29,2

В 2006 году примерно 3% от объема ВВП России выделялось на организацию в стране образовательного процесса¹. В развитых странах на эти цели расходуется в среднем около 4,5% от национального объема ВВП. В 2006 году в России насчитывалось в два раза больше высших учебных заведений (государственных и негосударственных) по сравнению с 1990 г. Россия занимает ведущие позиции в мире по числу сту-

¹ Николаев И. Ловушка ожиданий (Пропагандистская кампания вокруг нацпроектов может кончиться только разочарованиями) // Коммерсантъ. 2006. 16 марта.

дентов в соотношении с общей долей населения (50 студентов на 1 тыс. населения). Во Франции этот показатель составляет около 35 студентов на 1 тыс. населения.

Ведущие страны мира перешли на двухступенчатую систему высшего образования — бакалавриат и магистратуру. В России до 2009 г. законодательно предусматривались три уровня высшего образования: бакалавриат, специалист, магистратура. Позже к 2011 г. предусмотрен переход на двухступенчатую систему высшего образования.

Текущим законодательством России предусмотрено, что бакавалы-юристы не могут занимать должности по таким ведущим юридическим профессиям, как судья, прокурор, нотариус.

После распада СССР в Российской Федерации наблюдается бурное развитие высшего образования. Но в основном он отражает количественные характеристики. По сравнению с началом 90-х гг. XX в. общая численность студентов увеличилась в 2,5 раза. Наиболее популярными на протяжении длительного времени остаются специальности юриста и экономиста.

В СССР всего было 650 учебных заведений (примерно на 275 млн человек населения), а в современной России — около 3 тыс. вместе с филиалами (примерно на 142 млн человек). Отметим и еще одну особенность, объясняющую рост численности вузов и студентов. Председатель Правительства РФ Д. Медведев считает, что в Советском Союзе «в вузы поступали 30—40% школьников, а сейчас — почти 100%»¹.

В 2011 году в России действовало 29 научно-исследовательских и девять федеральных университетов, стипендиальный фонд в которых выше, чем в остальных вузах. Учредителями двух университетов (МГУ и СПбГУ) с 2009 г. является Правительство РФ. Особый статус этих двух университетов заключается еще и в том, что их финансирование предусматривается отдельной строкой в федеральном бюджете, а их уставы утверждаются Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ² утверждены «Правила установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения

¹ Цит. по: Юрьев С. Места знать надо // Российская газета. 2012. № 34. 6 сентября.

² См.: Постановление Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 859 «Об утверждении Правил установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств федерального бюджета». Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 17.04.2013 № 350.

за счет средств федерального бюджета» по направлениям подготовки (специальностям) в соответствии с лицензией, предоставленной образовательному учреждению.

Объемы контрольных цифр приема определяются ежегодно Министерством образования и науки РФ с учетом предложений заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, других главных распорядителей средств федерального бюджета, учитывающих в установленном Министерством образования и науки Российской Федерации порядке потребность экономики в квалифицированных кадрах.

Контрольные цифры приема устанавливаются образовательным учреждениям путем проведения конкурсов для образовательных учреждений по следующим направлениям подготовки (специальности) с выделением очной, очно-заочной (вечерней) и заочной форм обучения:

- по образовательным программам среднего профессионального образования, в том числе интегрированным образовательным программам среднего профессионального образования в области искусств (по специальностям среднего профессионального образования);
- образовательным программам бакалавриата (по направлениям подготовки высшего профессионального образования);
- образовательным программам подготовки специалиста (по специальностям высшего профессионального образования);
- образовательным программам магистратуры (по направлениям подготовки высшего профессионального образования).

Контрольные цифры приема устанавливаются образовательным учреждениям федеральными органами исполнительной власти и главными распорядителями средств федерального бюджета в соответствии с объемами контрольных цифр приема, определяемыми организатору конкурса Министерством образования и науки РФ.

Порядок проведения конкурса на установление контрольных цифр приема устанавливается Министерством образования и науки РФ и должен включать требования к объявлению о проведении конкурса и срокам проведения конкурса, а также показатели деятельности образовательных учреждений, методику проведения конкурсного отбора и критерии принятия решения об установлении контрольных цифр приема.

Проведение конкурсного отбора осуществляется конкурсной комиссией (конкурсными комиссиями), создаваемой организатором конкурса на основании поданных образовательными учреждениями

заявок. В их состав по решению организатора конкурса включаются представители федеральных органов исполнительной власти и (или) органов исполнительной власти субъектов РФ, работодателей и общественных организаций.

В 2012 году российские вузы должны были предоставить абитуриентам 490 775 бюджетных мест, из которых: 360 473 — для бакалавров; 62 053 — для магистров и 68 249 — для специалистов. Было определено, что платное обучение на внебюджетных местах должно стоить столько же, сколько и бюджетное обучение, т.е. от 60 до 112 тыс. руб. в год¹.

В 2007 году в России более 500 вузов и почти 700 филиалов имели юридические факультеты. Только в Москве действовало 133 аккредитованных вуза, из них 54 государственные (в 70—80-х гг. XX столетия их было только четыре), в которых имеются юридические факультеты. Ежегодно они выпускают около 25 тыс. молодых специалистов в области юриспруденции. В 2007 году всего на юридических факультетах училось 137 335 человек, из которых на дневном отделении — 40 171; на вечернем отделении (очно-заочная форма) — 14 506; по заочной форме — 82 339; в экстернате — 4296 человек.

В 2013 году официальные классификаторы, по которым осуществлялось обучение в учебных заведениях России, содержали около 500 специальностей (или направлений), многие из которых не соответствовали документам ЮНЕСКО. Высказываются обоснованные предложения о необходимости сокращения направлений обучения до 100.

По данным Рособрнадзора, подготовку юристов в России (2010) осуществляли 1211 высших образовательных учреждений. В СССР будущие юристы обучались в 52 государственных вузах. 64% юристов Советского Союза работали в правоохранительных органах. Именно тогда сложилась ставшая на долгие годы доминирующей «криминально-правоохранительная» модель советского юриста. В других государствах около 80% юристов трудятся в неправоохранительной сфере (управление, экономика, социальная сфера и т.д.).

В экономике современной России наблюдается дефицитный спрос на высококвалифицированных специалистов в ряде новых отраслей рыночной экономики.

На Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) возложена обязанность по надзору за совершенствованием процедур лицензирования и государственной аккредитации, повышения эффективности организации образовательного процесса

¹ См.: Справка «РГ» // Российская газета. 2012. № 34. 6 сентября.

в вузах Российской Федерации, а также по внедрению инновационных технологий в образовательные процессы¹.

Объем рынка образовательных услуг в Российской Федерации за период с 1995 по 2004 г. возрос с 2,8 до 118,7 млрд руб. В то же время как отмечают работодатели, постоянно возрастает дефицит квалифицированных кадров. Если в 1998 г. эту проблему отмечали только 9% бизнесменов, то в 2005 г. — уже 35%².

В СССР широко применялся принцип самого тесного союза науки, образования и практики. Многие вузы имели ярко выраженный отраслевой характер. Современные государственные вузы в большинстве своем были созданы в ответ на вызовы советского времени. Не всегда они могут переориентироваться на современные потребности общественной жизни. В свою очередь негосударственный сектор образования прежде всего ориентирован на текущие потребности общества.

Одной из проблем образовательного процесса в России все чаще проявляется проблема качества знаний. В рейтинге вузов ведущих стран мира по результатам 2004 г. МГУ было отведено только 66 место, а СПбГУ — в четвертой сотне.

Одним из общепризнаваемых в мире признаков и критериев качества национального образования является численность иностранных студентов. На протяжении многих лет США являются мировым лидером на рынке образовательных услуг. В 2004—2005 годах в США обучались 565 тыс. иностранных студентов³. Великобритания, занимающая второе место, уступает по этому показателю США в два раза.

По относительному числу студентов, обучающихся в США, лидирует Южная Корея — 112 студентов на 100 тыс. населения. По этому показателю она опережает Канаду — 85 студентов. У Индии — восемь, а у Китая — пять студентов на 100 тыс. населения. Значительная часть иностранных студентов уже имеют высшее образование. Среди ки-

¹ См.: Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 30 сентября 2005 г. № 1938 «Об утверждении показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений» (в редакции Приказа Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 25 апреля 2008 г. № 885) // Российская газета. 2008. 28 мая. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Рособнадзора от 25.10.2011 № 2267 «Об утверждении критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.12.2011 № 22764).

² Поиски кадра. Недостаток квалифицированных работников превращается в фактор торможения роста // Коммерсантъ. 2006. 31 марта.

³ Мониторинг экспорт образования // Коммерсантъ. 2006. 30 мая.

тайских студентов таких 79%, среди индийских — 72,5%, среди корейских — примерно 50%, среди российских студентов — 52,5%.

Российское законодательство в области образования включает в себя Конституцию РФ, Федеральный закон «Об образовании», другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования.

С признанием права на труд государство обязано создавать условия, способствующие экономическому развитию общества, наиболее полной занятости населения. Оно гарантирует бесплатность среднего профессионального образования в государственных и муниципальных учреждениях и на предприятиях. Это является необходимой предпосылкой для подготовки к трудовой деятельности.

Вместо закрепляемого ранее принципа бесплатности всех видов образования предусматривается общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного стандарта. Сохраняется право на получение высшего образования в государственных учебных заведениях на конкурсной основе.

Что касается негосударственных вузов, то гражданин вправе поступить в частное, т.е. платное высшее учебное заведение без всяких ограничений со стороны закона. Государство гарантирует бесплатное и общедоступное получение дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Родителям (или лицам, их заменяющим) вменяется в обязанность способствовать получению детьми основного общего образования.

Основными задачами законодательства РФ в образовательной сфере являются:

- разграничение компетенции в области образования между органами управления образованием различных уровней;
- обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;
- создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования;
- определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц, в области образования, а также правовое регулирование их отношений в данной области.

Образовательные программы определяют содержание образования по различным уровням и направлениям. Они подразделяются на общеобразовательные и профессиональные программы.

Общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жиз-

ни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ.

К общеобразовательным относятся следующие программы: дошкольного образования; начального образования; основного общего образования; среднего (полного) общего образования.

Профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации.

К профессиональным относятся программы: начального профессионального образования; среднего профессионального образования; высшего профессионального образования; послевузовского профессионального образования.

Образовательная деятельность осуществляется образовательными учреждениями. В зависимости от организационно-правовых форм они подразделяются на государственные, муниципальные, частные, иных форм собственности (например, общественных или религиозных органов). Их деятельность регулируется типовыми положениями и разработанными на их основе уставами.

По российскому законодательству **образовательным** является учреждение, реализующее одну или несколько образовательных программ и обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся.

Непосредственное управление образовательным учреждением осуществляет прошедшие соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель соответствующего образовательного учреждения. В вузах образовывается коллективный орган — ученый совет.

Ранее главенствующее положение в системе федеральных органов управления образованием занимало Министерство образования РФ (Минобразование России). Сейчас эта роль принадлежит Министерству образования и науки РФ (Минобрнауки России), в состав которого входят: Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральное агентство по делам молодежи¹.

Министерство образования и науки РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 19.03.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений. Оно осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и агентств.

В качестве главной задачи Минобрнауки России призвано обеспечить осуществление государственной политики в области образования и науки. В частности, к ведению Министерства отнесена разработка федеральных государственных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов, а также иных основных задач, стоящих перед Минобрнауки России, как правило, определяется Правительством РФ¹.

К компетенции Минобрнауки России относится: инспектирование образовательных учреждений и органов управления образованием; создание, реорганизация, ликвидация и осуществление проверки образовательных учреждений, непосредственно подчиненные ему.

На региональном уровне задачи и функции Минобрнауки России выполняют его территориальные органы.

18.1.2. Организация научных исследований

Перед Российской Федерацией на современном этапе в области науки стоят следующие основные задачи, решаемые с помощью административно-правового регулирования:

¹ См., например, следующие Постановления Правительства РФ:

от 10 марта 2005 г. № 123 (ред. от 04.11.2006), установившее полномочия Министерства образования и науки РФ по оказанию содействия в устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи;

от 16 мая 2005 г. № 303 (ред. от 01.08.2013), установившее полномочия Министерства образования и науки РФ в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации;

от 23 ноября 2006 г. № 714, установившее полномочия Министерства образования и науки РФ по утверждению норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации и правил русской орфографии и пунктуации;

от 4 мая 2008 г. № 333 (ред. от 06.06.2013), установившее полномочия Министерства образования и науки РФ по противодействию терроризму;

от 24 февраля 2009 г. № 142 утверждены Правила разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов. Документ утратил силу с 1 сентября 2013 г. в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 05.08.2013 № 661.

- определение роли науки в обществе и роли государства в отношениях с нею;
- организационное и юридическое обеспечение научной деятельности;
- финансовое обеспечение научной деятельности;
- постановка перед наукой государственно-значимых задач;
- выбор приоритетов научных исследований в соответствии с приоритетами общественного развития;
- формирование механизмов организации, финансирования и стимулирования науки, адекватных рыночной экономике, наряду с сохранением традиционных и оправдавших себя методов.

По сведениям, изложенным в докладе Общественной палаты РФ «Образование и общество», внутренние затраты на исследования и разработки в секторе высшего образования в расчете на одного исследователя (тыс. дол.) в ряде стран за 2009 год выглядели следующим образом: Нидерланды — 250; Канада — 174; Германия — 154; США — 151; Швейцария — 142; Ирландия — 133; Тайвань — 129; Корея — 115; Франция — 114; Великобритания — 98; Исландия — 97; Япония — 89; Финляндия — 85; Греция — 76; Испания — 70; Чехия — 64; Португалия — 60; Китай — 46; Люксембург — 42; Польша — 23; *Россия* — 14; Румыния — 13¹.

По показателю внутренних затрат на ведение научных исследований Россия занимает незавидное 29 место в мире. Ниже приведенные сведения (за 2007 г.) дают наглядное представление о месте Российской Федерации среди ведущих государств мира по объему выделяемых средств на ведение научных исследований²: *США* — 343,7 млрд дол., *Япония* — 138,8 млрд дол., *Китай* — 86,8 млрд дол., *Германия* — 66,7 млрд дол., *Южная Корея* — 35,9 млрд дол., *Россия* — 23,5 млрд дол. Отставание России от ведущих государств мира приобретает хронический характер.

В 2013 году финансирование науки в России составляла 1,12% от ВВП России, а в ведущих странах мира — 2,5% от ВВП. По мнению специалистов, «деградация науки начинается, когда финансирование падает ниже 1,5%»³.

Среди лидеров по 100 (из 8000 перспективных направлений исследований) наиболее активно развивающимся направлениям мировой науки российской науки в 2013 г. не было⁴. Ученые США лидировали в области биологии, клинической медицины, экономики, психологии,

¹ См.: Российская бизнес-газета. 2009. 22 сентября.

² См.: Российская газета. 2008. 12 ноября.

³ См.: *Угрюмов М.* (академик РАН). Комментарий // Российская газета. 2013. 22 мая.

⁴ См.: *Медведев Ю.* Забыть про Нобеля // Российская газета. 2013. 22 мая.

социологии, сельскохозяйственных наук. Япония — в генетике, Китай — в физике.

В период мирового экономического кризиса ведущие страны мира посчитали необходимым резко увеличить объемы финансирования фундаментальной науки, исходя из имеющихся финансово-экономических возможностей. Президент США Барак Обама еще в 2009 г. заявил, что наука «больше, чем когда-либо раньше, нужна для благосостояния, безопасности, здоровья, защиты окружающей среды. Мы будем выделять более 3% ВВП на исследования и разработки и превысим уровень времен космической гонки». Такую же позицию в этом вопросе занимал и президент Франции Николя Саркози, считавший, что страна, которая не отдает приоритет фундаментальным исследованиям, «допускает историческую ошибку. Мы не должны позволить экономическим трудностям сократить финансирование»¹.

В постсоветской России количество конструкторских бюро по сравнению с советским периодом было сокращено в 4,6 раза, а научно-исследовательских институтов — в 8 раз. По сведениям Минобрнауки РФ, в государственном секторе (в 2007 г.) находилось 1483 организации, что составляло 37,5% от общего числа организаций, выполнявших научные исследования и разработки. В 1995 году таких организаций было менее 30%.

По состоянию на 2007 год в России было 1153 исследовательских института, подавляющее большинство которых находилось в ведении имеющих государственный статус академий наук (РАН, РАМН, РАО, РАСХН и Российская академия художеств). Остальные исследовательские институты находились в подчинении федеральных министерств и ведомств, а также органов исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с Положением о порядке присуждения ученых степеней (утверждено постановлением Правительства РФ от 30 января 2002 г.) в целях обеспечения единой государственной политики в области государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров и присуждения ученых степеней действует высшая аттестационная комиссия Министерства образования РФ (ВАК России). ВАК руководит диссертационными советами вузов и научных организаций.

Правительством РФ утвержден единый реестр ученых степеней и ученых званий, которым установлены: ученая степень доктора наук по отрасли науки; ученая степень кандидата наук по отраслям науки; ученое звание профессора по специальности; ученое звание доцента по специальности; ученое звание профессора по кафедре образователь-

¹ См.: *Медведев Ю.* Академики задумались // Российская газета. 2011. 18 мая.

ного учреждения; ученое звание доцента по кафедре образовательного учреждения.

По количеству научных работников на 1 млн населения Россия находится на одном уровне с Канадой и Германией — около 3,5 тыс. человек. Однако эффективность отдачи от их исследований в виде реальных внедрений в практику деятельности далеко не одинакова. За период 1995—2005 гг. Россия заняла восьмое место в мире по количеству опубликованных научных работ¹. Однако по частоте ссылок на них — только восемнадцатое.

Для сравнения отметим, что ученые США опубликовали 2,8 млн статей, которые были процитированы 36,2 млн раз. В среднем если каждую статью российского ученого в мире цитируют менее трех раз, то американского — тринадцать раз. Для ученых ведущих стран мира средняя цифра ссылок на публикации составляет 5—6 раз. По этому показателю качества и актуальности научных публикаций Россию опережают не только страны большой семерки, но Голландия и Китай.

Процесс изменения численности лиц, утвержденных Высшей аттестационной комиссией (ВАК) Минобрнауки в различных ученых степенях с 2000 по октябрь 2008 г. характеризовался следующими изменениями (табл.18.4)².

Таблица 18.4

Год	Количество докторов наук	Количество кандидатов наук
2000	4 592	23 075
2001	3 662	18 976
2002	4 293	22 094
2003	3 329	25 315
2004	3 796	26 054
2005	4 182	30 116
2006	3 963	30 650
2007	3 917	30 577
2008 (октябрь)	2 353	21 411

Из почти 4 тыс. диссертационных советов, действовавших в 2006 г. в России, в конце 2007 г. осталось чуть более 2 тыс. Общая динамика изменения числа советов по защите докторских и кандидатских дис-

¹ Атака на академию // Коммерсантъ. 2006. 23 июня.

² Источник: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки // Российская газета. 2009. 22 января.

сертаций с 2001 по октябрь 2008 г. характеризовалась следующими показателями (табл. 18.5)¹.

В 2007 году доля отдельных государств в общем объеме производства высокотехнологичной продукции выглядела следующим образом: США — 36% (около 5% численности населения Земли); Европейский Союз — 18% (около 8%); Китай — 17% (около 20%); Япония — 16% (около 2%); Россия — 0,2—0,3% (около 2%)². К техническому отставанию России следует добавить, что средний возраст работников на российских промышленных предприятиях в феврале 2009 г. составлял более 50 лет, а износ основных фондов — от 50 до 74%. Доля сырья в современном российском экспорте превышает 70%, а в СССР (1985) — менее 54%.

Таблица 18.5

Год	Количество докторских советов по защите диссертаций	Количество кандидатских советов по защите диссертаций
2001	2 362	814
2002	2 406	846
2003	2 513	885
2004	2 607	966
2005	2 682	907
2006	2 717	908
2007	2 728	712
2008 (по октябрь)	2 861	54

В контексте излагаемого показателен и другой пример. Среди 500 крупнейших компаний мира в 2006 г. находилось 37 нефтегазовых концернов. Из них три были российскими. Но среди ведущих компаний, производящих биотехнологии, компьютеры, ИТ-оборудование и программное обеспечение, российские фирмы отсутствуют.

В 2006 году доля России в мировом обороте наукоемкой продукции составляла 0,3%, а доля Китая — 6%. В то же время по данным МИДа России, в нашей стране проживают 12% ученых всего мира. Не совсем удовлетворительное положение дел в микроэлектронной промышленности наиболее ярко иллюстрирует отставание России от других стран. В 1990 году эта отрасль на 100% удовлетворяла потребности гражданского и военного секторов экономики. В 2005 году доля импортной продукции составила 93,7%, а отечественной — только 6,3%.

¹ Источник: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки // Российская газета. 2009. 16 января.

² Радиховский Л. Послезавтра // Российская газета. 2009. 3 февраля.

Стремительно растут бюджетные расходы государств на исследования, проводимые в области нанотехнологий¹. Впервые будущее этого революционного по своей сути научного направления предсказал еще в 50-х гг. XX столетия лауреат Нобелевской премии физик Ричард Фейнман. Тогда это казалось фантастикой. Но уже в 1998 г. на эти цели США выделили 200 млн дол., а Япония с Западной Европой — по 180 млн дол. В 2006 году безусловным лидером были США — 1351 млн дол. Япония на эти цели затратила 990 млн дол., Западная Европа — 1150 млн дол., а Россия — только 100 млн дол.

Ведущая роль мирового лидера в экономике США базируется на мощном научном потенциале. Цифры свидетельствуют о следующем. Из более 220 продолжающих работать лауреатов Нобелевской премии в области науки около 70% работали в США. Остальные лауреаты работают в следующих странах: 13 — в Великобритании; 11 — в Германии; девять — в Швейцарии; восемь — во Франции; четыре — в Японии; по три — в Дании, Швеции, Италии, Израиле и Австралии; по одному — в Канаде, Китае, Нидерландах, Бельгии и на Тайване.

В России из лауреатов Нобелевской премии остался только академик Ж. Алферов. Для сравнения отметим, что в 1980 г. в СССР работали семь нобелевских лауреатов в области науки (академики Капица, Семёнов, Басов, Прохоров, Канторович, Франк и Черенков).

Из примерно 40 живущих в мире лауреатов Филдовской медали (аналог Нобелевской премии для математиков) восемь являются гражданами России. Это второй показатель после США. Однако шесть из них работают в США и один во Франции. Всего в США работают 21 лауреат Филдовской премии, восемь — во Франции, пять — в Англии, два — в Японии, по одному — в ФРГ, Бельгии и России (Перельман).

Сам ход исторического развития общественных отношений, базирующихся на передовых технологиях, ставит перед современными государствами задачи, успешное решение которых требует огромного напряжения интеллектуальных и финансовых усилий. Несмотря на предпринимаемые усилия, из России наблюдается «утечка мозгов». Это свидетельствует об определенном скепсисе по отношению к успешному развитию в России научного инновационного процесса. По сведениям Национальной ассоциации инноваций, научная эмиграция из России в США в 2009 г. составила 48 000 человек, в Израиль — 12 000, в Австралию — 10 000. Только в США на постоянной основе трудятся

¹ Главным фактором нанотехнологий считается атом, размер которого составляет одну миллиардную часть метра или десять в девятой степени метра. От цифры девять (по-гречески «нано») пошло качественно новое научное направление — нанотехнология.

около 1 млн российских ученых, которые создают более 25% американских технологических новинок¹.

Впервые РАН была создана Петром I как государственная организация. Президент Академии всегда назначался царем. В советское время президенты в соответствии с уставом академии избирались научным сообществом. Однако практически по любому серьезному вопросу негласно требовалось получение одобрения от курирующего науку отдела ЦК КПСС. В советский период во главе РАН стояли такие яркие личности, как академики² Карпинский Александр Петрович (с 1917 по 1936 г.); Комаров Владимир Леонтьевич (с 1936 по 1945 гг.); Вавилов Сергей Иванович (с 1945 по 1951 г.); Несмеянов Александр Николаевич (с 1951 по 1961 г.); Келдыш Мстислав Всеволодович (с 1961 по 1975 г.); Александров Анатолий Петрович (с 1975 по 1986 г.); Марчук Гурий Иванович (с 1986 по 1991 г., умер 24 марта 2013 г.). С 1991 года Президентом РАН является академик Осипов Юрий Сергеевич. 30 мая 2008 г. он был переизбран на очередной пятилетний срок.

Выдающийся российский ученый академик Владимир Вернадский считал, что наука должна быть свободна. Организация научной работы должна принадлежать «свободному научному творчеству» ученых. Задачей государства должна быть «не государственная организация науки, а государственная помощь научному творчеству нации».

В современной России президент РАН также избирается научным сообществом и утверждается Президентом РФ. В соответствии с Уставом РАН «избранный общим собранием президент Российской академии наук вступает в должность после его утверждения Президентом Российской Федерации». До процедуры утверждения вновь избранный президент считается исполняющим обязанности. «Если Президент РФ принимает решение о неутверждении президента Российской академии наук, избранного общим собранием, вновь избранный президиум РАН назначает из состава избранных вице-президентов РАН исполняющего обязанности президента».

Правительство РФ уполномочено утверждать Устав РАН, а также определять численность академиков и членов-корреспондентов. В 2006 году $\frac{2}{3}$ их численности были старше 70 лет.

Процедура избрания в РАН разбита на три этапа. Вначале за кандидата голосует секция, затем — отделение. На третьем этапе голосование проходит на Общем собрании РАН. В соответствии с уставом академии в выборах действительных членов РАН участвуют только академики.

¹ См.: Юргенс И. Сила слабости // Российская газета. 2011. 11 января.

² См.: Медведев Ю. Пойдет на рекорд? // Российская газета. 2013. 13 марта.

В выборах членов-корреспондентов участвуют все члены РАН. Выборы проводятся не реже одного раза в три года. Члены РАН избираются на пожизненный срок.

18.2. Система и административно-правовой статус органов управления культурой

К категории социально-экономических прав относят культурные права, гарантирующие доступ человека к благам культуры, свободу художественного, научного, технического творчества, его участие в культурной жизни и пользовании учреждениями культуры. Этот вид прав позволяет реализовать культурные потребности человека, обеспечить рост уровня его культуры, без которой человек не может полноценно осуществить свои личные и политические права.

В статье 44 Конституции РФ сказано, что каждому гражданину гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Он имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Гражданин обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Органы исполнительной власти не вправе утверждать репертуары театров, киностудий и других объектов культуры, а также утверждать сценарии кинофильмов и постановочные планы театров — подобные методы государственной политики были свойственны централизованному управлению культурой в СССР. Министерства и ведомства, действующие в сфере культуры, призваны стимулировать различные проявления творческой активности, независимо от их идеологической направленности.

Правительство РФ разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, воплощающие культурную политику государства и пути ее реализации, осуществляет целевое финансирование разработки и осуществления таких программ.

К федеральным органам исполнительной власти в области культуры Российской Федерации относится Министерство культуры РФ (в его состав входят: Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия; Федеральное архивное агентство).

Определенные задачи в области культуры возлагаются на Федеральное агентство по информационным технологиям и на Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, которые входят в состав Министерства связи и массовых коммуникаций РФ.

Министерство культуры Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав (за исключением нормативно-правового регулирования осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав) и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии.

Важнейшим направлением деятельности Министерства культуры является *программно-целевое регулирование*: разработка и реализация федеральных, республиканских и региональных культурных программ и обеспечение их финансирования. Министерство осуществляет эти полномочия по согласованию с творческими союзами и иными общественными объединениями: представители наиболее крупных из таких объединений входят в состав коллегии министерства и принимают непосредственное участие в разработке и реализации программ развития культуры.

Министерство культуры использует различные меры поощрения творческой деятельности: представление работников культуры и искусства к государственным наградам, премиям и в том числе почетным званиям, присвоение театрам и художественным коллективам независимо от их подчиненности звания «академический».

Министерство культуры координирует деятельность различных структур, направленных на поддержку театров, музеев, библиотек, учебных заведений. На уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления эти задачи и функции выполняют соответствующие структуры (главные управления, управления, отделы).

Федеральное архивное агентство находится в ведении Министерства культуры РФ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере архивного дела. В установленной сфере деятельности оно осуществляет¹:

- а) оказание государственных услуг в сфере архивного дела;
- б) государственный учет документов Архивного фонда РФ, ведение Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда РФ;

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 177 (ред. от 28.01.2011) «Вопросы Федерального архивного агентства».

в) обеспечение соблюдения правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов.

Законодательство об архивном деле в Российской Федерации состоит из Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»¹, других федеральных законов, а также из принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Федеральное архивное агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное архивное агентство России обеспечивает государственное регулирование развития архивного дела, осуществляет межотраслевую координацию деятельности государственных и ведомственных архивов, контролирует соблюдение законодательства в области архивного дела. Федеральная служба осуществляет свою деятельность на основе Положения о ней². В систему Росархива входят федеральные и центральные государственные архивы, центры хранения документации, районные и городские архивы.

В соответствии со ст. 4. Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации».

1. К полномочиям Российской Федерации в области архивного дела относятся:

1) разработка и проведение единой государственной политики в области архивного дела;

2) установление единых правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов и контроль за соблюдением указанных правил;

3) хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов:

а) федеральных государственных архивов, федеральных музеев и библиотек,

б) федеральных органов государственной власти, иных государственных органов Российской Федерации, в том числе органов прокуратуры РФ, Центральной избирательной комиссии

¹ См.: Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ (ред. от 11.02.2013) «Об архивном деле в Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральном архивном агентстве».

РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»,

в) государственных внебюджетных фондов,

г) государственных академий наук и организаций государственных академий наук,

д) федеральных государственных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и федеральных государственных учреждений, в том числе расположенных за пределами Российской Федерации;

4) решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов РФ и (или) муниципальных образований;

5) решение вопросов о временном вывозе документов Архивного фонда РФ за пределы Российской Федерации.

2. К полномочиям субъекта РФ в области архивного дела относятся:

1) проведение государственной политики в области архивного дела на территории субъекта РФ;

2) хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов:

а) государственных архивов субъекта РФ, музеев, библиотек субъекта РФ,

б) органов государственной власти и иных государственных органов субъекта РФ,

в) государственных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и государственных учреждений субъекта РФ (далее — организации субъекта РФ);

3) решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в собственности субъекта РФ, в собственность Российской Федерации, иных субъектов РФ и (или) муниципальных образований.

3. К полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся:

1) хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов:

а) органов местного самоуправления, муниципальных архивов, музеев, библиотек,

б) муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений (далее — муниципальные организации);

2) решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность Российской Федерации, субъектов РФ, иных муниципальных образований.

Росархив осуществляет формирование, обеспечение сохранности и использование Архивного фонда РФ. Архивный фонд подразделяется на государственную и негосударственную части. Разграничение архивных фондов на указанные группы производится в зависимости от формы собственности субъектов, осуществляющих хранение документов.

Высшим должностным лицом Росархива является руководитель федеральной архивной службы России, который по должности обладает статусом Главного государственного архивиста России.

18.3. Система и административно-правовой статус органов управления здравоохранением, физической культурой и спортом

Органы государственного управления в области здравоохранения и санитарно-эпидемиологического надзора образуют государственную систему здравоохранения.

К государственной системе здравоохранения относится **Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации**. В его состав входят: *Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральное медико-биологическое агентство*¹.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разнообразные функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия.

Основными задачами Минздравсоцразвития России являются: разработка основ государственной политики в области охраны здоровья населения; изучение состояния здоровья и профилактика заболеваний населения, условий его жизнедеятельности, обеспечение населения лекарственными средствами; контроль за качеством предоставляемой населению медицинской помощи, медицинской и фармацевтической продукции; организация лицензирования и сертификации медицинской и фармацевтической деятельности и др.

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 19.03.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В сфере лицензирования и сертификации к его исключительному ведению отнесено установление перечня видов медицинской деятельности, подлежащей лицензированию. В Российской Федерации зарегистрировано более 17 000 лекарств. Наблюдается рост расходов населения на покупку лекарств. Если в 2003 г. каждый российский гражданин в течение года покупал лекарства на 25 дол., то в 2006 г. тратил 70 дол., а в 2011 г. — 100 дол.¹

Санитарно-эпидемиологическое благополучие население России обеспечивается Минздравом по согласованию с различными федеральными органами исполнительной власти. Эти органы контролируют источники водопользования населения, осуществляют контроль за атмосферным воздухом населенных пунктов и проводят иные мероприятия, целью которых является выявление фактов нарушения санитарных правил — нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих критерии безопасности для человека факторов среды его обитания.

В администрациях субъектов РФ, городов и районов создаются департаменты (отделы) здравоохранения.

Международная система организации руководства спортом

1. Международный олимпийский комитет (МОК) — является центральным элементом международной системы организации и руководства спортом. Он имеет статус международной неправительственной организации, созданной в форме ассоциации, не преследующей цели извлечения прибыли, и является самостоятельным юридическим лицом, признанным указом Швейцарского федерального совета от 17 сентября 1981 г. Штаб-квартира МОК находится в Лозанне (Швейцария).

2. Международные спортивные федерации (МСФ).

3. Национальные олимпийские комитеты (НОК).

4. Организационные комитеты Олимпийских игр (ОКОИ).

5. Национальные ассоциации, клубы и лиц, принадлежащих к ним, прежде всего самих спортсменов.

В целях содействия олимпийскому движению во всем мире МОК может признать в качестве национальных олимпийских комитетов организации, созданные в соответствии с Олимпийской хартией и имеющие статус юридического лица в своих странах.

Аналогичным образом МОК может признавать в качестве МСФ международные неправительственные организации, руководящие одним или несколькими видами спорта на всемирном уровне и включа-

¹ Источник: Национальная дистрибьюторская компания // Российская газета. 2011. 15 ноября.

ющие в свой состав организации, осуществляющие руководство этими видами на национальном уровне.

МОК и международные федерации, некоторые из которых известны не меньше самого Международного олимпийского комитета (ФИФА, УЕФА, ФИДЕ, ФИБА, Международная ассоциация федераций легкой атлетики — ИААФ, Международная федерация гимнастики и ряд других в особых представлениях не нуждаются), а также созданные в рамках этих организаций различные органы, в том числе контрольно-дисциплинарные, арбитражные, антидопинговые и т.п. комитеты и комиссии, являются универсально признанными в мире большого спорта механизмами имплементации спортивного права.

Судебные инстанции в мире современного спорта

Высшей судебной инстанцией в мире современного спорта является Арбитражный спортивный суд в Лозанне. Самыми известными арбитражными центрами на сегодняшний день являются Бельгийская арбитражная комиссия по спорту (Comission Belge d'arbitrage pour le sport), Национальный спортивный центр по разрешению споров в Австралии (National Sport Dispute Center), Палата по разрешению споров в области спорта в Италии и т.д. (Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport). На международном уровне действует Международный спортивный арбитражный совет (*International Council of Arbitration for Sport*), при котором был создан известный сегодня Международный спортивный арбитражный суд (*Court of Arbitration for Sport*), который уполномочен рассматривать все споры, возникающие в области спорта на международном уровне.

Отличительной особенностью практически всех спортивных арбитражных центров, в том числе и Международного спортивного арбитражного суда, является их особое место в системе третейских судов. Являясь весьма специфической сферой общественных отношений, спорт занимает также особое место и плане правового обеспечения. Зачастую конфликты, возникающие в области спорта, подлежат разрешению не только в соответствии с действующим законодательством, но и с нормами международных и национальных спортивных организаций.

В Российской Федерации сложилась следующая система управления спортом.

1. Совет при Президенте РФ по физической культуре и спорту, определяющий идеологию развития российского спорта.

2. Министерство спорта Российской Федерации.

3. Национальный олимпийский комитет России, являющийся общероссийским союзом физкультурно-спортивных объединений, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц. Он возглавля-

ет олимпийское движение России, разрабатывает и проводит единую политику развития спорта высших достижений при взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

4. Национальные федерации, отвечающие за развитие отдельных видов спорта.

5. Спортивные клубы, объединяющие спортсменов, организаторов спорта, тренеров, иных специалистов в целях создания условий для подготовки и участия спортсменов в соревнованиях. Спортивные клубы могут иметь различный юридический статус — от общественных организаций до ООО, ЗАО, ОАО и даже ФГУП. В современных условиях они все чаще выступают в качестве самостоятельных хозяйствующих субъектов.

6. Иные звенья спорта, связывающие в единую цепочку профессионалов и любителей, молодежь, детей, ветеранов и инвалидов, respectable болельщиков и подростков-фанатов, а также всех тех, кто более или менее регулярно занимается спортом или просто проявляет к нему интерес.

Министерство спорта Российской Федерации (Минспорта России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики, а также по оказанию государственных услуг (включая противодействие применению допинга) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

В соответствии с установленным регламентом Министерство спорта РФ:

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

- на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

■ в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹ к полномочиям Российской Федерации в области физической культуры и спорта отнесены:

■ разработка и реализация государственной политики в области физической культуры и спорта, принятие и реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;

■ участие в организации мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и по участию в таких соревнованиях;

■ организация и проведение межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;

■ участие в организации межрегиональных и всероссийских официальных спортивных мероприятий;

■ участие в организации на территории Российской Федерации Олимпийских игр, чемпионатов и кубков мира, чемпионатов и кубков Европы, иных международных спортивных соревнований с учетом требований, установленных соответствующими международными спортивными организациями;

■ организация и проведение всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Паралимпийские игры и Сурдлимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовка к таким спортивным соревнованиям;

■ аккредитация общероссийских спортивных федераций;

■ организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта;

■ разработка технических регламентов о спортивном инвентаре и оборудовании;

■ материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-

¹ См.: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329 (ред. от 07.06.2013) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации;

- организация проведения всероссийских смотров физической подготовки граждан допризывного и призывного возрастов к военной службе, разработка программ и методических рекомендаций по физической подготовке таких граждан;

- осуществление пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;

- научно-методическое обеспечение в области физической культуры и спорта, а также организация издания научной, учебной и научно-популярной литературы по физической культуре и спорту;

- организация строительства и реконструкции объектов спорта;

- разработка и утверждение программ и учебных планов занятий физической культурой и спортом для различных групп населения;

- подготовка военнослужащих и лиц, проходящих специальную службу, по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта;

- организация научных исследований в области физической культуры и спорта;

- учреждение государственных наград Российской Федерации, иных наград и почетных званий, премий и других форм поощрения Российской Федерации в области физической культуры и спорта (вступил в силу с 1 января 2009 г.);

- обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на объектах спорта;

- организация функционирования единой системы учета спортивных паспортов;

- содействие развитию детско-юношеского, молодежного, массового спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта;

- иные установленные федеральными законами полномочия.

С 1 января 2009 г. вступили в силу полномочия Российской Федерации в области физической культуры и спорта, переданные органам государственной власти субъектов РФ (ст. 7): по оформлению и ведению спортивных паспортов. Средства на осуществление переданных полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.

К полномочиям субъектов РФ в области физической культуры и спорта относятся (ст. 8):

- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъектах РФ, принятие и реализация государственных региональных программ развития физической культуры

и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта;

- учреждение почетных званий, наград, премий и иных форм поощрения в области физической культуры и спорта субъектов РФ;

- организация и проведение региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а именно: установление порядка проведения региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на территориях субъектов РФ;

- утверждение и реализация календарных планов официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов РФ;

- содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на территориях субъектов РФ;

- информационное обеспечение региональных и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

- утверждение порядка формирования и обеспечение спортивных сборных команд субъектов РФ;

- организация развития национальных видов спорта, в том числе установление порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, развивающимся в субъектах РФ;

- присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном Положением о Единой всероссийской спортивной классификации и Положением о спортивных судьях;

- реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в субъектах РФ;

- организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта;

- обеспечение деятельности региональных центров спортивной подготовки;

- осуществление иных установленных в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ полномочий.

Органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать дополнительное материальное обеспечение лицам, имеющим выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерации

ей в области физической культуры и спорта, в том числе завоевавшим звания чемпионов или призеров Олимпийских игр, Паралимпийских игр, Сурдлимпийских игр, чемпионов мира, чемпионов Европы, имеющим почётные спортивные звания, ведомственные награды органов государственной власти в области физической культуры и спорта или награжденным государственными наградами Российской Федерации за заслуги в области физической культуры и спорта.

В целях решения вопросов местного значения по обеспечению условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурных мероприятий, физкультурно-оздоровительных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований к полномочиям органов местного самоуправления отнесены (ст. 9):

- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация местных программ развития физической культуры и спорта;

- популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения;

- организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан;

- утверждение и реализация календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

- организация медицинского обеспечения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

- содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

- утверждение порядка формирования спортивных сборных команд муниципальных районов и городских округов, их обеспечение;

- участие в организации и проведении межмуниципальных, региональных, межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований и учебно-тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации и спортивных сборных команд соответствующего субъекта РФ, проводимых на территориях муниципальных образований;

- оказание содействия субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований;

- осуществление иных установленных в соответствии с законодательством РФ и уставами муниципальных образований полномочий.

В субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области физической культуры и спорта устанавливаются законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Минспорта оказывает поддержку некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области физкультуры и спорта. Оно уполномочено вести федеральный реестр социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей такой поддержки¹.

Спортивный арбитражный суд РФ

Олимпийским комитетом России совместно с Ассоциацией спортивного права России (Ассоциация объединяет ведущие физкультурно-спортивные объединения России с целью развития правовых механизмов защиты прав и интересов всех субъектов спортивной деятельности) было принято решение о создании первого в России специализированного третейского суда, рассматривающего споры, возникающие в области физической культуры и спорта.

Для этого Олимпийский комитет России и Ассоциация спортивного права России выступили учредителями автономной некоммерческой организации «Спортивная арбитражная палата», при которой в соответствии с ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» был создан Спортивный арбитражный суд РФ.

Решением президиума автономной некоммерческой организации «Спортивная арбитражная палата» были утверждены положение, регламент и список арбитров спортивного арбитражного суда.

В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» были направлены соответствующие уведомления об образовании постоянно действующего третейского суда с копиями всех необходимых документов в компетентные государственные суды (Арбитражный суд г. Москвы и Хамовнический районный суд г. Москвы).

Президентом Спортивного арбитражного суда РФ был избран ректор Московской государственной юридической академии, доктор юри-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 607 (ред. от 18.07.2013) «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации»).

дических наук, профессор Кутафин Олег Емельянович (умер в декабре 2008 г.), вице-президентами представитель Президента РФ в Государственной Думе Котенков Александр Алексеевич и доктор юридических наук, профессор Мальцев Геннадий Васильевич.

Вопросы для закрепления изученного материала

1. Понятие и основы организации системы образования в России.
2. Организационные формы управления образованием.
3. Содержание государственного управления наукой.
4. Система и административно-правовой статус органов управления наукой.
5. Система межотраслевых органов управления наукой (Высшая аттестационная комиссия Российской Федерации; Российская академия наук; отраслевое управление наукой).
6. Система и административно-правовой статус органов управления культурой, социально-культурными учреждениями и организациями.
7. Основы организации управления здравоохранением и социальным обеспечением.
8. Санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации.
9. Государственное управление физической культурой и спортом в России и за рубежом.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При изучении данной темы необходимо обратить внимание на усвоение следующих основных положений.

Понятие национальной безопасности. Объекты национальной безопасности, субъекты обеспечения национальной безопасности. Понятие, содержание и правовые основы управления обороной Российской Федерации.

Организационно-правовые основы управления обороной. Органы управления обороной. Вооруженные Силы Российской Федерации, их состав, комплектование и порядок прохождения воинской службы. Организационно-правовые основы управления безопасностью. Органы управления безопасностью. Правовой статус Совета Безопасности РФ и структур, ему подобных в субъектах РФ. Федеральная служба безопасности: структура, полномочия. Государственная граница и ее охрана. Охрана государственной тайны.

Организационно-правовые основы управления внутренними делами. Система и задачи органов внутренних дел как составной части системы МВД РФ. Административно-правовой статус полиции: ее виды, организация, административные полномочия. Внутренние войска, их административно-правовой статус.

19.1. Понятие национальной безопасности.

Объекты национальной безопасности, субъекты обеспечения национальной безопасности

В России сформировалась правовая основа обеспечения национальной безопасности, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, регулирующие общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности России с целью их упорядочения и развития.

Основополагающее значение в правовом регулировании обеспечения национальной безопасности принадлежит Конституции РФ как нормативному правовому акту высшей юридической силы страны.

Важным является то, что в основу конституционного строя России положена принципиально новая концепция «человек-общество-государство» в отличие от советского конституционного законодательства, которое при закреплении устоев общественного строя исходило из постулата «государство-общество-личность».

В Конституции РФ используется термин «безопасность», которую в широком смысле можно понимать как национальную безопасность, поскольку именно она является источником, основой других видов безопасности, затрагивающих конституционно-правовые отношения.

До недавнего прошлого основополагающим нормативным правовым актом в сфере безопасности был Закон РФ «О безопасности»¹, закреплявший правовые основы обеспечения безопасности человека, общества и государства, определявший систему безопасности, ее функции, устанавливающий порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью в их деятельности. Важность этого закона заключалась в том, что он закрепил принципиально новый для нашей страны, качественный подход к проблеме национальной безопасности, учитывающий интересы личности и общества.

В настоящее время принят новый Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»², в котором определены основные принципы обеспечения безопасности и установлены полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Совета Безопасности РФ, федеральных органов исполнительной власти, функции органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области безопасности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.³ (Стратегия) является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности (СОНБ) Российской Федерации. Стратегия обладает политико-идеологической направленностью и не только декларирует общее видение направлений и подходов к обеспечению национальной безопасности страны, но также ставит необходимые задачи органам государственной власти, позволяет напрямую обращаться ко всему российскому обществу в целом и к каждому гражданину в частности.

¹ Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (с изм.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Статья 769.

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 декабря.

³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Статья 2444.

В Стратегии определена совокупность критерийных параметров системы национальной безопасности:

1) «национальная безопасность» — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства;

2) «национальные интересы Российской Федерации» — совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства;

3) «угроза национальной безопасности» — прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства;

4) «система обеспечения национальной безопасности» — силы и средства обеспечения национальной безопасности;

5) «силы обеспечения национальной безопасности» — Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства РФ;

6) «средства обеспечения национальной безопасности» — технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Систему национальной безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти; государственные, общественные и иные организации и объединения; граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности; законодательство, регламентирующее отношения в сфере обеспечения безопасности, иные федеральные законы, регулирующие общественные отношения в сфере обеспечения национальной безопасности. Федеральные законы являются важнейшим элементом этой системы.

Важнейшая роль в правовой системе обеспечения безопасности России принадлежит подзаконным нормативным правовым актам,

представляющим собой нормативный акт компетентного органа, основанный на законе и соответствующий закону. Среди этих актов различают: общие федеральные; общие субъектов Федерации; ведомственные; местные, в том числе органов местного самоуправления; локальные (внутриорганизационные).

Среди ведомственных и локальных нормативных актов в системе обеспечения национальной безопасности выделяются нормативные акты, которые издаются органами специальной компетенции и распространяются на ведение управленческих дел и поведение лиц, входящих в соответствующие подсистемы государственного управления (министерство, служба, агентство, управление и т.д.).

В системе правового обеспечения безопасности страны большое значение играют международно-правовые договоры, соглашения и т.д. К ним относятся: Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1972 г.; факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. и др.

Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом РФ¹.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу определены усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом.

Объектом национальной безопасности является то, что требуется обезопасить. Согласно Стратегии национальной безопасности, объектами национальной безопасности являются личность, общество и государство, которые необходимо защитить от внутренних и внешних угроз, чтобы обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Основным объектом обеспечения безопасности является личность, которая присутствует во всех видах безопасности. Применение в определении национальной безопасности понятия личности, а не просто человека, вполне обоснованно и подчеркивает, что речь идет о человеке как о социальном субъекте. Личность — это индивид с устойчивой системой его социально значимых черт. Обеспечение безопасности личности становится условием обеспечения безопасности всех других ее видов и уровней. Однако положение личности определяется состоянием общества и государства.

В обеспечении национальной безопасности приоритетной является сбалансированная защита интересов личности. В Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г.¹ провозглашены права и свободы человека, его честь и достоинство в качестве высшей ценности общества и государства и признано необходимым приведение законодательства России в соответствие с общепризнанными международным сообществом стандартами прав и свобод человека. Федеральным законом от 30 марта 1998 г. ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод². Права и свободы человека и гражданина также получили закрепление в Конституции РФ.

Субъектом обеспечения национальной безопасности является тот, кто может себя обезопасить. Основным субъектом обеспечения национальной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Полномочия федеральных органов государственной власти, функции органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности определены в главе 2 Федерального Закона «О безопасности».

В качестве субъектов в той или иной степени могут выступать объекты безопасности, в чем заключается главнейшая особенность по сравнению с объектами безопасности в неживой природе. Субъекты обеспечения безопасности — это люди, социальные организации, которые осознают возможные и возникшие опасности в жизни общества и призваны осуществлять деятельность по их предупреждению и ликвидации.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О безопасности», основными принципами обеспечения национальной безопасности являются: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами

¹ См.: ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Статья 1865.

² СЗ РФ. 1998. № 14. Статья 1514; № 20. С. 2143.

государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Национальную безопасность можно дифференцировать в зависимости от местонахождения источника опасности на два типа — *внутреннюю и внешнюю национальную безопасность*. В основе такого деления лежат территориальные границы между государствами, т.е. используется подход с точки зрения категории деятельности внутри и вне пределов государства. Деятельность в пределах государства по обеспечению его стабильности — внутренняя безопасность; деятельность вне пределов государства — внешняя безопасность.

Внешняя и внутренняя безопасность в свою очередь имеют подсистемы «вертикального расположения»: внутренняя безопасность — федеральный уровень, региональный уровень, муниципальный уровень; внешняя безопасность — глобальный уровень; региональный уровень; локальный уровень. По объекту национальной безопасности можно выделить следующие виды национальной безопасности: безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. В Конституции РФ представлены «безопасность государства» (ст. 13), «безопасность граждан» (ч. 5 ст. 56), «общественная безопасность» (ч. 1 ст. 72). В ст. 1 Федерального закона «О безопасности» — безопасность государства, общественная безопасность, безопасность личности.

Система национальной безопасности (СНБ) — это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз; СНБ — организационная система органов, сил, средств, различных организаций, граждан, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности. Система национальной безопасности — это совокупность элементов, которые сами по себе представляют относительно независимые, саморазвивающиеся системы: угрозы национальной безопасности; национальные интересы; СНБ.

Основу государственной СНБ составляют органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Они реализуют меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства. При этом граждане, общественные и иные

организации и объединения также являются субъектами обеспечения безопасности, обладающими правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством России.

В СНБ входят органы государственной власти Российской Федерации по их функциям в области обеспечения национальной безопасности.

1. Органы, основные функции которых связаны с обеспечением национальной безопасности.

2. Органы, специально созданные для обеспечения национальной безопасности.

3. Комитеты палат Федерального Собрания России, занимающиеся вопросами национальной безопасности.

4. Органы, задачи которых заключаются в выявлении и устранении внутренних и внешних угроз национальной безопасности.

К первой группе относятся Президент РФ и Правительство РФ.

Президент РФ как глава государства является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном ст. 80 Конституции РФ порядке Президент принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности; утверждает стратегию национальной безопасности и иные концептуальные и доктринальные документы; формирует и возглавляет Совет Безопасности; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет; вводит на территории России или ее отдельных местностях чрезвычайное положение; принимает в соответствии с законодательством РФ решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму; решает вопросы, связанные с обеспечением защиты информации и государственной тайны, населения от чрезвычайных ситуаций; осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами¹.

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России¹; определяет основные направления военной политики РФ; утверждает Военную доктрину РФ²; осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ; в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России, возникновения вооруженных конфликтов объявляет общую или частичную мобилизацию³, вводит на территории страны военное положение; утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса и другие задачи.

Правительство РФ, согласно Конституции РФ (ст. 110), осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации самостоятельно, руководствуясь требованиями Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ⁴.

Правительство РФ: участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет; организует обеспечение федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми для выполнения задач в области обеспечения безопасности; осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности⁵.

Правительство РФ осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об обороне».

² Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 7. Статья 724.

³ Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации; принимает меры по охране государственной границы РФ; руководит гражданской обороной¹.

Ко второй группе органов относится Совет Безопасности РФ (СБ). Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности².

Основными задачами СБ РФ являются:

1) обеспечение условий для осуществления Президентом РФ полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту РФ о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по реализации принятых Президентом РФ решений в области обеспечения безопасности;

6) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Возглавляет и формирует СБ в соответствии с Конституцией России и Федеральным законом «О безопасности» Президент РФ. В состав СБ входят: Председатель СБ, которым по должности является Президент России; Секретарь СБ; постоянные члены СБ и члены СБ, включаемые

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации».

² Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности». Статья 13.

в состав СБ и исключаемые из него Президентом по представлению Секретаря СБ. Секретарь СБ входит в число постоянных членов СБ.

Важной задачей СБ является координация деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности. СБ координирует деятельность ведомств, но не вмешивается в осуществление их функций. Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности СБ осуществляет аппарат СБ.

Поскольку СНБ разветвлена по многим функциональным направлениям, то для принятия решений в области национальной безопасности она предполагает создание ряда межведомственных уровней, в качестве которых выступают различные межведомственные комиссии при Президенте и Правительстве РФ. СБ в соответствии с основными направлениями его деятельности образует межведомственные комиссии¹: по проблемам стратегического планирования; по безопасности в экономической и социальной сфере по общественной безопасности, по экологической безопасности, по информационной безопасности и др.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «О безопасности», решения СБ принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными членами СБ в порядке, определяемом Президентом РФ.

Третью группу структур обеспечения безопасности составляют комитеты Федерального Собрания России, занимающиеся вопросами национальной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности» (ст. 9) Совет Федерации РФ: рассматривает принятые Государственной Думой: федеральные законы в области обеспечения безопасности; утверждает указ Президента РФ: о введении чрезвычайного положения. Государственная Дума: принимает федеральные законы в области обеспечения безопасности.

В соответствии со ст. 101 Конституции России на постоянной основе действуют комитеты по безопасности (в Государственной Думе) и по вопросам безопасности и обороны (в Совете Федерации) во взаимодействии с соответствующими подразделениями их аппаратов (информационно-аналитическим управлением Совета Федерации и аналитическим центром Государственной Думы). В Совете Федерации имеются комитеты, связанные с решением вопросов обеспечения различных аспектов национальной безопасности: по бюджету, финансовому, ва-

¹ Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

лютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию; делам СНГ; международным делам; вопросам безопасности и обороны; социальной политике; аграрной политике; вопросам науки и техники; экономической реформе, собственности и имущественным отношениям¹.

В Государственной Думе действуют комитеты: по конституционному законодательству и государственному строительству; гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; труду и социальной политике; бюджету и налогам; финансовому рынку; экономической политике и предпринимательству; собственности; промышленности; строительству и земельным отношениям; науке и наукоемким технологиям; энергетике, транспорту; обороне; безопасности; международным делам; делам СНГ и др.²

К четвертой группе структур обеспечения безопасности относятся все министерства и ведомства, осуществляющие задачи по выявлению и устранению угроз национальной безопасности. Это федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), являющиеся самой многочисленной группой органов обеспечения национальной безопасности. Они осуществляют реализацию законов, решений Президента и Правительства России в области национальной безопасности в пределах своей компетенции и разрабатывают нормативные правовые акты в этой области.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Они обеспечивают различные виды национальной безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти можно дифференцировать на три группы: органы, находящиеся в непосредственном ведении Президента РФ, и органы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ (с отнесенными к подведомственности этих органов другими структурными звеньями управления); органы, находящиеся в непосредственном ведении министерств.

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 30.10.2013) «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

² Постановление Государственной Думы РФ от 22.01.1998 № 2134-ГД (ред. от 25.02.2014) «О регламенте Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации».

Система ФОИВ России представляет собой трехуровневую систему: федеральные министерства; федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство является ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр (федеральный министр).

Федеральная служба 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) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство является ФОИВ, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Руководители ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом России. Порядок взаимодействия между ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, а также порядок их взаимодействия с иными ФОИВ устанавливаются Президентом России. Положения о ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, утверждаются Президентом. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством России по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

К основным ФОИВ, напрямую связанным с решением вопросов обеспечения национальной безопасности России, относятся: Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная

служба безопасности РФ, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба охраны РФ, Министерство иностранных дел РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков РФ, Федеральная таможенная служба РФ, Федеральная миграционная служба РФ, Федеральное агентство специального строительства РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ.

Министерство обороны РФ¹ (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил РФ и подведомственных Министерству обороны РФ организаций. Министр обороны является постоянным членом СБ.

Министерство внутренних дел РФ (МВД России)² является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере внутренних дел.

МВД России осуществляет функции по обеспечению в целом национальной безопасности, особенно общественной безопасности, в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, общественными объединениями, а также взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями.

МВД России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом России, являющийся постоянным членом СБ.

ФСБ России³ является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государствен-

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 13.02.2014) «О министерстве обороны Российской Федерации».

² Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 25.12.2013) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

³ См.: Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 07.03.2014) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

ное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы РФ (далее именуется — государственная граница), охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

ФСБ возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом России, на правах федерального министра, являющийся постоянным членом СБ.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи (далее — специальная связь) и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и другим государственным органам (далее — государственные органы).

Основными задачами ФСО России являются:

- 1) обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
- 2) прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;
- 3) предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;
- 4) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда;
- 5) защита охраняемых объектов;
- 6) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

¹ Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

7) организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;

8) участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну;

9) осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере;

10) информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

11) обеспечение собственной безопасности.

Одним из крупнейших органов государственной СОНБ, руководитель которого входит в СБ, является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС)¹. Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее — чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему: региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ; Государственную противопожарную службу МЧС; войска гражданской обороны; Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС; аварийно-спасательные

¹ Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 10.03.2014) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

и поисково-спасательные формирования и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России. Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России создается российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

МЧС России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России. Министр руководит войсками гражданской обороны и является первым заместителем начальника гражданской обороны Российской Федерации.

Основными задачами МЧС России являются:

1) выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;

2) организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

3) осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

4) осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

5) осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

Составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации является Служба внешней разведки РФ (СВР)¹, которая призвана защищать безопасность личности, общества и государства

¹ Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О внешней разведке».

от внешних угроз с использованием присущих ей методов и средств. В соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке» внешняя разведка России представлена как совокупность специально создаваемых государством органов (органов внешней разведки), является составной частью сил обеспечения безопасности России и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных законом методов и средств. Необходимость осуществления разведывательной деятельности определяют в пределах своих полномочий Президент России и Федеральное Собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности иными способами.

Министерство иностранных дел РФ (МИД)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

Руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент РФ.

Основными задачами МИДа России являются:

- 1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ;
- 2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ;
- 3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
- 4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;
- 5) обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти безопасности граждан, учреждений и других объектов Российской Федерации за рубежом, в том числе в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз или актов международного терроризма;
- 6) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

¹ Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 865 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации».

7) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

8) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов РФ в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

9) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (далее — загранучреждения), территориальные органы — представительства МИДа России на территории Российской Федерации (далее — территориальные органы).

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации¹ (ГФС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации.

Руководство деятельностью ГФС России осуществляет Президент РФ.

ГФС России является составной частью системы сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации.

Основными задачами ГФС России являются:

1) обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок (далее — корреспонденция):

- Президента РФ, федеральных органов государственной власти,
- органов прокуратуры РФ,
- следственных органов Следственного комитета РФ,

¹ Указ Президента РФ от 13 августа 2004 г. № 1074 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации».

- органов государственной власти субъектов РФ,
- органов местного самоуправления по решению Правительства РФ,
- членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ,
- Минобороны России, органов управления видов Вооруженных Сил РФ, родов войск, военных округов, флотов, региональных командований внутренних войск МВД России, территориальных органов ФСБ России,
- администраций промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решению Правительства РФ,
- доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решению Президента РФ и (или) Правительства РФ,
- доставка корреспонденции глав зарубежных государств и глав правительств зарубежных государств, органов государственной власти государств — участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи,
- доставка корреспонденции органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации;

2) управление территориальными органами ГФС России и обеспечивающими деятельность ГФС России организациями (далее — подведомственные организации), созданными для решения возложенных на ГФС России задач.

Федеральная налоговая служба (ФНС России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 02.11.2013) «Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе».

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

ФСКН России специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Руководство деятельностью ФСКН России осуществляет Президент РФ.

Основными задачами ФСКН России являются:

1) обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

2) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством РФ соответственно к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее — органы наркоконтроля);

3) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

4) участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;

5) создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;

6) осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров,

¹ Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в международных организациях.

Федеральная таможенная служба (ФТС России)¹ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ и санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу РФ (специализированные пункты пропуска) и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Федеральная миграционная служба (ФМС России)² является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции.

Основными задачами Федеральной миграционной службы являются:

- 1) выработка и реализация государственной политики в сфере миграции;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере миграции;
- 3) производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- 4) осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

¹ Постановление Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 (ред. от 16.09.2013) «О Федеральной таможенной службе».

² Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 (ред. от 21.12.2013) «О вопросах Федеральной миграционной службы».

5) осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

6) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

7) осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

8) осуществление в соответствии с законодательством РФ контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

9) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

10) исполнение законодательства РФ по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

11) управление территориальными органами Службы, ее заграничным аппаратом, а также иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на Службу задач.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства (далее — воинские формирования).

Руководство деятельностью Спецстроя России осуществляет Президент РФ.

Спецстрой России подведомствен Минобороны России, которое осуществляет координацию и контроль его деятельности.

Главное управление специальных программ Президента РФ (ГУСП)² является федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), осуществляющим в пределах своей компетенции функции по обеспечению исполнения Президентом РФ полномочий

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1084 (ред. от 06.11.2012) «Вопросы Федерального агентства специального строительства».

² Указ Президента РФ от 07.09.2004 № 1146 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации».

в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации.

Руководство деятельностью ГУСПа осуществляет Президент РФ.

Основными задачами ГУСПа являются:

1) обеспечение в пределах своей компетенции исполнения Президентом РФ полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации органов государственной власти;

2) организация обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Аппарата Правительства РФ (далее — государственные органы);

3) осуществление мобилизационной подготовки и организация обеспечения мобилизации Администрации Президента РФ;

4) обеспечение в пределах своей компетенции согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и организаций, имеющих мобилизационные задания, в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

5) организация обеспечения функционирования пунктов управления государством и Вооруженными Силами РФ и иных специальных объектов мобилизационного назначения, отнесенных к ведению ГУСПа, и объектов их инфраструктуры;

6) организация обеспечения работы, жизнедеятельности и безопасности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, Руководителя Администрации Президента РФ, а также иных должностных лиц в соответствии с устанавливаемым Президентом РФ распределением для работы на специальных объектах в период их пребывания на указанных объектах;

7) контроль в пределах своей компетенции за исполнением указов, распоряжений и поручений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации.

В обеспечении национальной безопасности наряду с органами исполнительной власти участвуют судебные органы и прокуратура. Однако в настоящее время нет единых подходов в определении их места и роли в системе обеспечения национальной безопасности. Суды обеспечивают защиту конституционного строя, руководствуясь Конституцией и законами Российской Федерации; осуществляют право-

судие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности. В России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации¹.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд России; Верховный Суд России, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов. К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Федерации. Цели, задачи и место военных судов в сфере обеспечения национальной безопасности определяются нормативными правовыми актами, регулирующими общий статус судебной власти и военных судов как органов системы обеспечения национальной безопасности.

В статье 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отмечается, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»². В результате создается универсальный механизм «сдержек и противовесов» в системе разделения властей в целях обеспечения единой государственной власти. В этом качестве прокуратура выступает своего рода гарантом надежного функционирования системы национальной безопасности на основе законности.

Прокуратура и Генеральный прокурор России координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также осуществляют надзор над исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих

¹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 03.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 03.02.2014) «О прокуратуре Российской Федерации».

организаций. В целом органы прокуратуры занимают центральное место в системе государственно-правовых институтов, обеспечивающих правопорядок и законность, защиту и представительство государственных интересов путем ведения надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, осуществление публичного уголовного преследования от имени Российской Федерации.

С целью повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений был создан институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: Центральном, Северо-Западном, Южном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном, Северо-Кавказском¹. Территориальные органы управления федеральных «силовых» ведомств в настоящее время приведены в соответствие федеральному округу. В федеральных округах действуют региональный центр ФСБ РФ, региональные управления по борьбе с организованной преступностью, Министерства юстиции, управления Генеральной прокуратуры РФ по федеральным округам.

Существуют федеральный, региональный и местный уровни формирования и функционирования СОНБ. На уровне федеральных институтов государственной власти (Президента и Правительства России) осуществляется стратегическое управление отраслевыми системами обеспечения безопасности. ФОИВ в целях обеспечения соблюдения законодательства в соответствии с Конституцией РФ (ст. 77), выполнения решений Президента и Правительства России, СБ России, федеральных программ и планов совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций для оказания содействия в обеспечении национальной безопасности в соответствии с законодательством РФ; вносят в ФОИВ предложения по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Национальная безопасность России обеспечивается средствами, под которыми в п. 6 Стратегии понимаются «технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению».

¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 21.03.2014) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

Очевидна необходимость совершенствования организации взаимодействия между государственной и негосударственной (общественной) системой обеспечения безопасности, определение степени и правил участия граждан в обеспечении национальной безопасности. Негосударственные правоохранительные органы входят в негосударственную СОНБ, к которым, как правило, относятся: органы охраны общественного порядка местного самоуправления; частные детективные и охранные организации; службы безопасности хозяйствующих субъектов; организации граждан по охране общественного порядка (казачьи общества, народные дружины, общественные пункты охраны порядка и др.); внештатные сотрудники правоохранительных органов, народные, присяжные и арбитражные заседатели и другие лица, осуществляющие правоохранительную деятельность.

СОНБ России не является застывшей структурой. Это постоянно изменяющаяся система, совершенствовать которую необходимо при непрерывном изучении условий ее деятельности.

19.2. Понятие, содержание и правовые основы управления обороной Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом «Об обороне»¹ под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Оборона организуется и осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, настоящим Федеральным законом, законами Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ оборона находится исключительно в ведении Российской Федерации.

Оборона осуществляется в соответствии с нормами международного права. В Уставе Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. отмечена основная цель ООН — поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира, и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об обороне».

ситуаций, которые могут привести к нарушению мира¹. Агрессия представляет собой применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политической независимости другого государства².

Оборона осуществляется в соответствии с Военной доктриной Российской Федерации, представляющей собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации³. Положения Военной доктрины конкретизируются в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ и могут корректироваться в рамках стратегического планирования в военной сфере (военного планирования).

Организация обороны включает:

- 1) прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
- 2) разработку основных направлений военной политики и положений Военной доктрины Российской Федерации;
- 3) правовое регулирование в области обороны;
- 4) строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;
- 5) разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;
- 6) планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;
- 7) мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
- 8) создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
- 9) планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами». Вып. XII. М., 1956.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. № 3314.

³ Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации».

10) оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;

11) обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;

12) развитие науки в интересах обороны;

13) координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обороны;

14) финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством РФ;

15) международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;

16) другие мероприятия в области обороны.

В Военной доктрине военная безопасность Российской Федерации определена как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

Военная угроза представляет собой состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию).

Основными военными угрозами являются:

- резкое обострение военно-политической обстановки (межгосударственных отношений) и создание условий для применения военной силы;

- воспрепятствование работе систем государственного и военного управления Российской Федерации, нарушение функционирования ее стратегических ядерных сил, систем предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной, химической промышленности и других потенциально опасных объектов;

- создание и подготовка незаконных вооруженных формирований, их деятельность на территории Российской Федерации или на территориях ее союзников;

■ демонстрация военной силы в ходе проведения учений на территориях сопредельных с Российской Федерацией или ее союзниками государств с провокационными целями;

■ активизация деятельности вооруженных сил отдельных государств (групп государств) с проведением частичной или полной мобилизации, переводом органов государственного и военного управления этих государств на работу в условиях военного времени.

Военные конфликты характеризуются целями, способами и средствами достижения этих целей, масштабами и сроками военных действий, формами и способами вооруженной борьбы и применяемыми вооружением и военной техникой.

Военная организация государства представляет собой совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, а также части производственного и научного комплексов страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

Основные задачи военной политики Российской Федерации определяются Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством, Стратегией национальной безопасности РФ до 2020 г. и Военной доктриной.

Военная политика Российской Федерации направлена на недопущение гонки вооружений, сдерживание и предотвращение военных конфликтов, совершенствование военной организации, форм и способов применения Вооруженных Сил и других войск, а также средств поражения в целях обороны и обеспечения безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников.

Российская Федерация обеспечивает постоянную готовность Вооруженных Сил и других войск к сдерживанию и предотвращению военных конфликтов, к вооруженной защите Российской Федерации и ее союзников в соответствии с нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Недопущение ядерного военного конфликта, как и любого другого военного конфликта, является важнейшей задачей Российской Федерации.

Согласно Военной доктрине, основными задачами Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов являются:

1) оценка и прогнозирование развития военно-политической обстановки на глобальном и региональном уровне, а также состояния

межгосударственных отношений в военно-политической сфере с использованием современных технических средств и информационных технологий;

2) нейтрализация возможных военных опасностей и военных угроз политическими, дипломатическими и иными невоенными средствами;

3) поддержание стратегической стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне;

4) поддержание Вооруженных Сил и других войск в заданной степени готовности к боевому применению;

5) укрепление системы коллективной безопасности в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, наращивание ее потенциала, усиление взаимодействия в области международной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Шанхайской организации сотрудничества, развитие отношений в этой сфере с другими межгосударственными организациями (Европейским союзом и НАТО).

В Военной доктрине военный конфликт определен как форма разрешения межгосударственных или внутригосударственных противоречий с применением военной силы (понятие охватывает все виды вооруженного противоборства, включая крупномасштабные, региональные, локальные войны и вооруженные конфликты).

Характерными чертами современных военных конфликтов являются:

- комплексное применение военной силы и сил и средств невоенного характера;

- массированное применение систем вооружения и военной техники, основанных на новых физических принципах и сопоставимых по эффективности с ядерным оружием;

- расширение масштабов применения войск (сил) и средств, действующих в воздушно-космическом пространстве;

- усиление роли информационного противоборства;

- сокращение временных параметров подготовки к ведению военных действий;

- повышение оперативности управления в результате перехода от строго вертикальной системы управления к глобальным сетевым автоматизированным системам управления войсками (силами) и оружием;

- создание на территориях противоборствующих сторон постоянной действующей зоны военных действий.

Особенностями современных военных конфликтов являются:

- непредсказуемость их возникновения;

- наличие широкого спектра военно-политических, экономических, стратегических и иных целей;
- возрастание роли современных высокоэффективных систем оружия, а также перераспределение роли различных сфер вооруженной борьбы;
- заблаговременное проведение мероприятий информационного противоборства для достижения политических целей без применения военной силы, а в последующем — в интересах формирования благоприятной реакции мирового сообщества на применение военной силы.

Ядерное оружие будет оставаться важным фактором предотвращения возникновения ядерных военных конфликтов и военных конфликтов с применением обычных средств поражения (крупномасштабной войны, региональной войны).

В случае возникновения военного конфликта с применением обычных средств поражения (крупномасштабной войны, региональной войны), ставящего под угрозу само существование государства, обладание ядерным оружием может привести к перерастанию такого военного конфликта в ядерный военный конфликт.

В целях обороны создаются Вооруженные Силы РФ¹.

К обороне привлекаются внутренние войска Министерства внутренних дел РФ.

Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические, дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти и спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Служба внешней разведки РФ, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

Вооруженные Силы РФ были созданы в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 1992 г. «446 «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации»².

Состав Вооруженных Сил РФ определяется Федеральным законом «Об обороне», в соответствии с которым Вооруженные Силы РФ состоят из центральных органов военного управления, объединений, соеди-

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об обороне».

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. 14 мая. Статья 1077.

нений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ, в Тыл Вооруженных Сил РФ и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ.

Вооруженные Силы РФ предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

В целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности формирования Вооруженных Сил Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и настоящим Федеральным законом для решения следующих задач:

- 1) отражение вооруженного нападения на формирования Вооруженных Сил РФ, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории Российской Федерации;
- 2) отражение или предотвращение вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой;
- 3) защита граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации от вооруженного нападения на них;
- 4) борьба с пиратством и обеспечение безопасности судоходства.

Управление Вооруженными Силами РФ осуществляет министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны РФ.

В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об обороне» и другими законодательными актами Российской Федерации управление в области обороны осуществляют Президент российской Федерации, Правительство российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, который осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации.

Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ в пределах своих полномочий издает приказы и директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ, обязательные для исполнения Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Президент РФ:

1) определяет основные направления военной политики Российской Федерации;

2) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

3) осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

В случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ о ведении военных действий;

Президент РФ исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения в соответствии с Конституцией РФ и федеральным конституционным законом; принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению. Президент РФ утверждает:

1) концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных Сил РФ, Мобилизационный план Вооруженных Сил РФ, а также планы перевода (мобилизационные планы) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и экономики страны, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и План оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

2) федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;

3) единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1-го ранга) в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены

воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом;

4) структуру, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, штатную численность военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Президент РФ принимает решение о создании мобилизационных людских резервов Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и устанавливает численность резервистов с указанием их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами по представлению соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также устанавливает особенности формирования мобилизационных людских резервов в органах федеральной службы безопасности; принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований от соединения и выше.

Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил РФ в операциях по поддержанию мира и международной безопасности.

Президент РФ издает указы о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан Российской Федерации и их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву в порядке, предусмотренном Федеральным законом.

В реализации полномочий Президента РФ в области обороны большую роль играет Совет Безопасности РФ. В соответствии с Федеральным законом «О безопасности» Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Федеральным законом «Об обороне» определены полномочия Федерального Собрания в области обороны. Совет Федерации рассматривает: расходы на оборону, установленные принятыми Государственной Думой федеральными законами о федеральном бюджете; принятые Государственной Думой федеральные законы в области обороны.

Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием оружия к выполнению задач не по их предназначению. Кроме этого, Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете, а также принимает федеральные законы в области обороны.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», федеральными законами и указами Президента РФ осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Правительство РФ руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, а также разрабатывает и представляет в Государственную Думу предложения по расходам на оборону в федеральном бюджете.

Правительство РФ утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве, проведении военных сборов, а также перечень военно-учетных специальностей.

Правительство РФ ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны. Они выполняют договорные обязательства, предусмотренные государственным контрактом, заключенным на выполнение государственного оборонного заказа на создание объектов военной инфраструктуры, обеспечение энергетическими и другими

ресурсами, производство, поставки и ремонт вооружения и военной техники, другого военного имущества, а также договорные обязательства по подрядным работам и предоставлению услуг для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Ими выполняются мобилизационные задания по подготовке и созданию на военное время специальных формирований, а также обеспечивают и принимают участие в выполнении мероприятий по гражданской и территориальной обороне. Эти органы осуществляют воинский учет работников и в соответствии с законодательством РФ предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Граждане Российской Федерации исполняют воинскую обязанность в соответствии с федеральным законом и принимают участие в мероприятиях по гражданской и территориальной обороне.

Государственное управление в области обороны осуществляет Министерство обороны РФ и подведомственные ему федеральные органы исполнительной власти: Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федеральное агентство специального строительства.

Министерство обороны РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию в области обороны, а также ряд иных установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ в области обороны.

Министерство обороны РФ является органом управления Вооруженными Силами РФ¹, которым руководит Президент РФ. У Министерства обороны России имеется флаг и военный геральдический знак — эмблема².

Основными задачами Министерства обороны являются:

- 1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- 2) нормативное правовое регулирование в области обороны;

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 13.02.2014) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

² Указ Президента РФ от 21.07.2003 № 821 (ред. от 16.08.2004) «О военном геральдическом знаке — эмблеме и флаге Министерства обороны Российской Федерации».

3) нормативное правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6) координация деятельности войск и воинских формирований по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;

7) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

8) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

9) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

10) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

11) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее — международное военное сотрудничество) и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее — военно-техническое сотрудничество).

Министерство обороны РФ осуществляет в пределах своей компетенции внешнеполитическую деятельность по вопросам обороны и военной безопасности Российской Федерации, международное военное сотрудничество и военно-техническое сотрудничество; участвует в переговорах по проблемам безопасности, сокращения (ограничения) вооружений и вооруженных сил, а также по другим военным вопросам, а также организует выполнение в Вооруженных Силах международных договоров Российской Федерации и выполняет их в пределах своей компетенции, а также участвует в наблюдении за их выполнением другими государствами.

Министерство обороны РФ координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти по реализации международных договоров об ограничении и запрещении ядерных испытаний,

осуществляет контроль за выполнением этих договоров их участниками, выполняет функции национального органа по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Министр подчиняется непосредственно Президенту РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ к ведению Правительства РФ, — и Председателю Правительства РФ.

Министр имеет первых заместителей и заместителей. Первым заместителям Министра предоставляется право подписывать приказы и директивы министра (за исключением приказов, подлежащих государственной регистрации). Определение обязанностей первых заместителей и заместителей министра осуществляет министр.

Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность по контролю и надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации норм и правил в сфере государственного оборонного заказа¹.

Основными задачами Рособоронзаказа являются контроль (надзор):

1) в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, за исключением поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по государственному оборонному заказу, предназначенных для выполнения специальных функций в области государственной безопасности;

2) в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну;

3) за соблюдением требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа;

4) за соблюдением требований технических регламентов и иных обязательных требований, установленных законодательством о техническом регулировании, к продукции (работам, услугам), поставляемой по государственному оборонному заказу.

¹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 604 (ред. от 02.11.2013) «О Федеральной службе по оборонному заказу».

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим реализацию государственной политики, организацию межведомственной координации и взаимодействия, специальные и контрольные функции в области безопасности по вопросам¹:

- обеспечения безопасности (некриптографическими методами) информации в системах информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, оказывающих существенное влияние на безопасность государства в информационной сфере (далее — ключевые системы информационной инфраструктуры), в том числе в функционирующих в составе критически важных объектов Российской Федерации информационных системах и телекоммуникационных сетях, деструктивные информационные воздействия на которые могут привести к значительным негативным последствиям (далее — безопасность информации в ключевых системах информационной инфраструктуры);

- противодействия иностранным техническим разведкам на территории Российской Федерации;

- обеспечения защиты (некриптографическими методами) информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, иной информации с ограниченным доступом, предотвращения ее утечки по техническим каналам, несанкционированного доступа к ней, специальных воздействий на информацию (носители информации) в целях ее добывания, уничтожения, искажения и блокирования доступа к ней на территории Российской Федерации;

- защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств;

- осуществления экспортного контроля.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, за исключением специальной техники и материальных средств, номенклатуру которых утверждают руководители федеральных органов исполнительной власти, являющихся государственными заказчиками

¹ Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю».

государственного оборонного заказа, а также функции по обеспечению реализации государственной политики и управлению государственным имуществом в указанной сфере¹.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований при Спецстрое России².

19.3. Система и административно-правовой статус органов государственной безопасности

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации определены стратегические цели обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, которыми являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Государственная безопасность является видом национальной безопасности, которую обеспечивает³ федеральная служба безопасности — единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Руководство деятельностью федеральной службы безопасности осуществляется Президентом РФ.

Управление ФСБ осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

¹ Указ Президента РФ от 14.05.2010 № 589 (ред. от 13.02.2014) «Вопросы Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств».

² Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1084 (ред. от 06.11.2012) «Вопросы Федерального агентства специального строительства».

³ Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О Федеральной службе безопасности».

К органам ФСБ относятся:

1) федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

2) управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по отдельным регионам и субъектам РФ (территориальные органы безопасности);

3) управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

4) управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы);

5) другие управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (другие органы безопасности);

6) авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы и другие органы безопасности являются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и находятся в его прямом подчинении.

Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках и пограничные органы могут иметь в своем составе подразделения, непосредственно реализующие основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, управленческие и обеспечивающие функции.

В органах ФСБ запрещаются создание структурных подразделений политических партий и деятельность политических партий, общественных движений, преследующих политические цели, а также ведение политической агитации и предвыборных кампаний.

Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности создает свои территориальные органы, организует деятельность указанных органов, издает в пределах своих полно-

мочий нормативные акты и непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности.

Деятельность ФСБ осуществляется на основе принципов законности; уважения и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; гуманизма; единства системы органов федеральной службы безопасности, а также централизация управления ими; конспирации, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

Государство гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении ФСБ своей деятельности. Не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Полученные в процессе деятельности органов ФСБ сведения о частной жизни, затрагивающие честь и достоинство гражданина или способные причинить вред его законным интересам, не могут сообщаться органами ФСБ кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Деятельность органов ФСБ осуществляется по следующим основным направлениям:

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;
- обеспечение информационной безопасности.

Контрразведывательная деятельность — деятельность, осуществляемая органами ФСБ и (или) их подразделениями, а также должностными лицами указанных органов и подразделений посредством проведения контрразведывательных мероприятий в целях выявления, предупреждения, пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации.

Борьба с терроризмом — деятельность, осуществляемая органами ФСБ и (или) их подразделениями, а также должностными лицами указанных органов и подразделений, по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий.

Основанием для проведения органами по борьбе с терроризмом мероприятий по борьбе с терроризмом является необходимость пресечения террористического акта, выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта, добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма.

Органы ФСБ в соответствии с законодательством РФ проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Разведывательная деятельность осуществляется органом внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке»¹.

Направлениями пограничной деятельности являются:

1) защита и охрана государственной границы РФ в целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы РФ, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу РФ;

2) защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) законодательством РФ.

Под государственной границей РФ понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы

¹ Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О внешней разведке».

государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации¹.

Российская Федерация при установлении и изменении прохождения своей государственной границы, установлении и поддержании отношений с иностранными государствами на государственной границе, а также регулировании правоотношений в приграничных районах (акваториях) Российской Федерации и на путях международных сообщений, пролегающих на российской территории, руководствуется принципами обеспечения безопасности Российской Федерации и международной безопасности; взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными государствами; взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ; мирного разрешения пограничных вопросов.

Для реализации защиты государственной границы устанавливаются специальные административно-правовые режимы: режим границы, пограничный режим, режим пропуска через границу, а также осуществление пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Обеспечение информационной безопасности — деятельность органов ФСБ, осуществляемая ими в пределах своих полномочий: при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств; при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информационно-телекоммуникационных систем, сетей связи специального назначения и иных сетей связи, обеспечивающих передачу зашифрованной информации, в Российской Федерации и ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации.

Сотрудникам органов ФСБ разрешается хранение и ношение табельного оружия и специальных средств. Они имеют право применять боевую технику, оружие, специальные средства, физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Контроль за деятельностью органов ФСБ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и судебные органы в пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

¹ Федеральный закон от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 07.06.2013) «О Государственной границе Российской Федерации».

Надзор за исполнением органами ФСБ законов Российской Федерации осуществляют Генеральный прокурор РФ и уполномоченные им прокуроры.

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, которая в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации.

В настоящее время деятельность ФСБ регулируется федеральными законами «Об органах федеральной службы безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности»², «О Государственной границе Российской Федерации»³, «О противодействии экстремистской деятельности»⁴, «О противодействии экстремизму»⁵.

Основными задачами ФСБ России являются:

1) управление органами безопасности, а также организация их деятельностью;

2) информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям — федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации;

3) организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

4) координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;

5) организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности;

¹ Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 (ред. от 07.03.2014) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

² Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности».

³ Федеральный закон от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 07.06.2013) «О Государственной границе Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О противодействии экстремистской деятельности».

⁵ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О противодействии терроризму».

6) организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

7) организация и осуществление борьбы с терроризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью;

8) осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности;

9) организация в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации добытия и обработки разведывательной информации;

10) организация осуществления мер, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны государственной границы;

11) обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

12) обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено Кодексом РФ об административных правонарушениях к ведению органов безопасности;

13) организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

14) формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;

15) организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной,

засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

ФСБ России возглавляет директор ФСБ России, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

В целях повышения эффективности борьбы с терроризмом и координацией деятельности в этой сфере был образован Национальный антитеррористический комитет (НАК), председателем которого является директор ФСБ России¹.

Национальный антитеррористический комитет является органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, а также осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту РФ.

19.4. Органы и учреждения системы МВД Российской Федерации

Общественная безопасность является видом национальной безопасности, которую обеспечивает Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)² — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Основными задачами МВД России являются:

- 1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- 2) нормативное правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;
- 4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;
- 5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России,

¹ Указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (ред. от 26.06.2013) «О мерах по противодействию терроризму».

² Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 25.12.2013) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства РФ возложено на МВД России.

МВД России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ и настоящим Положением.

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками.

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

Поскольку деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ, при МВД России создан общественный совет, который формируется в порядке, устанавливаемом Президентом РФ.

МВД России имеет геральдический знак — эмблему, флаг и знамя, учреждаемые Президентом РФ.

В единую централизованную систему МВД России входят органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Предназначением полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка, собственности; обеспечение общественной безопасности¹.

В состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются²:

- прием, регистрация и проверка заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях;

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О полиции».

² Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 29.08.2013) «Вопросы организации полиции».

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления, а также иных лиц в соответствии с федеральными законами;

- выявление и устранение причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки;

- обеспечение безопасности дорожного движения;

- производство дознания, отдельных процессуальных действий по уголовным делам, а также производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством РФ к подведомственности полиции;

- осуществление оперативно-разыскной деятельности, оперативно-поисковых и специальных технических мероприятий;

- противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности;

- обеспечение собственной безопасности;

- осуществление лицензионно-разрешительной работы;

- осуществление экспертно-криминалистической деятельности;

- государственная охрана объектов, а также охрана имущества граждан и организаций;

- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц;

- сбор, анализ и хранение оперативно-разыскной информации;

- содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации;

- контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников полиции;

- обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации

уголовной полиции — Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола.

По решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Основными приоритетами для полицейских являются борьба с терроризмом, коррупцией и экстремизмом.

Построение системы органов внутренних дел опирается на сочетание линейного и функционального (отраслевого) принципа управления. Линейный принцип реализуется в распределении полномочий органов внутренних дел различного уровня по вертикали:

- первый уровень — центральный аппарат МВД России — федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел;
- второй уровень — органы внутренних дел, деятельность которых охватывает границы федеральных округов;
- третий уровень — региональный — органы внутренних дел, действующие в пределах субъекта РФ;
- четвертый уровень — местный — органы внутренних дел, выполняющие функции на территории муниципального образования, а также органы внутренних дел на транспорте.

Функциональное (отраслевое) построение системы МВД России представляет собой совокупность различных отраслевых подразделений, реализующих основные задачи (функции) органов внутренних дел.

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные учреждения, научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

В МВД России в соответствии с российским законодательством о службе в органах внутренних дел и о военной службе вводятся должности соответственно сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе — должности федеральных государственных гражданских служащих, в соответствии с трудовым законодательством — должности работников.

МВД России возглавляет Министр внутренних дел РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В структуру центрального аппарата МВД России входят: Министр внутренних дел РФ; первый заместитель Министра внутренних дел РФ; заместители Министра внутренних дел РФ; статс-секретарь — заместитель Министра внутренних дел РФ; заместитель Министра внутренних дел РФ — главнокомандующий внутренними войсками МВД России; главное командование внутренних войск; следственный департамент; главное управление вневедомственной охраны; главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ; главное управление по противодействию экстремизму; главное управление собственной безопасности; главное управление на транспорте; главное управление уголовного розыска; главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; департамент государственной службы и кадров, департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций; департамент информационных технологий, связи и защиты информации, департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению, департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий, договорно-правовой департамент, организационно-аналитический департамент, Национальное центральное бюро Интерпола, контрольно-ревизионное управление, оперативное управление, организационно-штатное управление, управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации, управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации, управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий, управление оперативно-розыскной информации, управление по организации дознания.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно или через входящие в его систему территориальные органы, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, научно-исследовательские и образовательные учреждения, медико-санитарные части, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренних войск.

Территориальными органами МВД России на районном уровне являются управления, отделы Министерства внутренних дел РФ по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая управления внутренних дел по административным округам Главного управления Министерства внутренних дел РФ по Москве, управление внутренних дел по г. Сочи Главного управления Министерства внутренних дел РФ по Краснодарскому краю), управления, отделы Министерства внутренних дел РФ по закрытым административно-территориальным образованиям¹.

Территориальные органы входят в состав органов внутренних дел РФ и подчиняются соответствующим министерствам внутренних дел по республикам, главным управлениям, управлениям МВД России по иным субъектам РФ.

Основными направлениями деятельности территориального органа являются:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной (сыскной) и охранный деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов;
- 11) участие в обеспечении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

¹ Приказ МВД РФ от 21.04.2011 № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28.

На территории субъектов РФ существуют руководители-начальники территориальных органов внутренних дел, которые назначаются Президентом РФ.

Важной структурой МВД России, на которую непосредственно возложено решение вопросов обеспечения национальной безопасности, являются внутренние войска МВД России¹.

Основными задачами внутренних войск являются:

- 1) участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- 2) участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции;
- 3) охрана важных государственных объектов и специальных грузов;
- 4) участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- 5) оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы РФ.

Выполнение задач, возложенных на внутренние войска, осуществляется: органами управления внутренними войсками; соединениями и воинскими частями оперативного назначения; специальными моторизованными соединениями и воинскими частями; соединениями и воинскими частями по охране важных государственных объектов и специальных грузов; авиационными воинскими частями; морскими воинскими частями; военными образовательными учреждениями высшего профессионального образования; разведывательными воинскими частями (подразделениями); воинскими частями (подразделениями) специального назначения; учреждениями (медицинскими, научными и другими) и воинскими частями обеспечения деятельности внутренних войск (учебными, научными, связи и другими).

Руководство внутренними войсками осуществляет Президент РФ, который утверждает структуру, состав внутренних войск, штатную численность военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, принимает решение о привлечении внутренних войск для участия совместно с органами внутренних дел в обеспечении режима чрезвычайного положения.

Главное командование внутренних войск (ГКВВ) МВД России является структурным подразделением центрального аппарата МВД России и предназначено для управления внутренними войсками МВД

¹ Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

России при выполнении задач, возложенных на них законодательством РФ. ГКВВ состоит из командования внутренних войск, главного штаба внутренних войск, управлений, отделов, служб и иных структурных подразделений.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятию «национальная безопасность».
2. Что относится к объектам национальной безопасности России?
3. Перечислите субъектов обеспечения национальной безопасности России.
4. Каково содержание и правовые основы управления обороной Российской Федерации?
5. Охарактеризуйте организационно-правовые основы управления обороной в Российской Федерации.
6. Дайте общую характеристику органам управления обороной.
7. Каков состав Вооруженных Сил РФ, порядок их комплектования и прохождения воинской службы?
8. Общая характеристика организационно-правовых основ управления безопасностью в Российской Федерации.
9. Каков правовой статус Совета Безопасности РФ и структур, ему подобных, в субъектах РФ?
10. Федеральная служба безопасности: структура и полномочия.
11. Государственная граница и ее охрана.
12. Охрана государственной тайны.
13. Организационно-правовые основы управления внутренними делами.
14. Охарактеризуйте административно-правовой статус внутренних войск России.

ОСНОВНЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЭКЗАМЕНУ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

Основные черты, задачи и функции государственного управления на современном этапе развития общества.

Административное право как отрасль права и его место в правовой системе Российской Федерации.

Особенности метода административно-правового регулирования общественных отношений.

Исполнительная власть, ее механизм и соотношение с государственным управлением.

Конституционные основы разделения и взаимоотношений законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей.

Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.

Наука административного права и ее роль в совершенствовании государственного управления.

Понятие, виды и особенности административно-правовых отношений.

Субъекты административного права, их виды и общая характеристика.

Приоритет прав и свобод граждан как высшей социальной ценности по Конституции Российской Федерации.

Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.

Административно-правовые гарантии и охрана прав граждан.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Понятие, виды и правовой статус органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации в системе исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти.

Органы государственного управления федеральными округами Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Взаимоотношения государственных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

Понятие, правовые основы и принципы государственной службы.

Административно-правовой статус государственного служащего.

Административно-правовой статус общественных объединений.

Профессиональные союзы, их права и гарантии деятельности.

Понятие и общая характеристика форм и методов осуществления исполнительной власти.

Общая характеристика административно-правовых актов государственного управления, их классификация.

Административно-правовой договор.

Административное принуждение, применяемое органами власти в процессе осуществления государственного управления.

Административно — предупредительные меры.

Административно-пресекательные меры.

Административный надзор.

Понятие и основные черты административной ответственности.

Виды административных взысканий и общие правила их применения.

Сущность административного процесса: широкая и узкая трактовки понятия.

Задачи и стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Обеспечение законности в сфере государственного управления.

Реализация права граждан на судебное обжалование противоправных действий органов управления и должностных лиц.

Правовые основы и организация управления в сфере экономики.

Организация управления отраслями промышленности в Российской Федерации.

Организация управления транспортом.

Организация управления связью.

Организация управления торговлей.

Организация управления строительством и жилищно-коммунальным хозяйством.

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности и государственная поддержка предпринимательства.

Правовые основы и организации государственного управления в социально-культурной сфере.

Организация государственного управления в области образования.

Организация государственного управления в области науки и технической политики.

Организация государственного управления высшим образованием.

Организация государственного управления культурой.

Организация государственного управления в области спорта.

Организация государственного управления здравоохранением.

Организация государственного управления в области труда и занятости населения.

Организация государственного управления в области социальной защиты населения.

Правовые основы и организация государственного управления в административно-политической сфере.

Организация государственного управления в области обороны.

Государственная граница и ее охрана.

Государственное управление в области обеспечения государственной безопасности.

Виды, система, правовой статус и полномочия органов безопасности Российской Федерации.

Организация государственного управления в области внутренних дел.

Паспортная система, правила регистрации учета граждан.

Административно-правовое регулирование въезда в Россию и выезда граждан за границу.

Государственный надзор за безопасностью дорожного движения.

Органы внутренних дел: их структура и полномочия.

Полномочия российской полиции.

Полномочия внутренних войск МВД России.

Административно-правовой режим чрезвычайного положения.

Административно-правовой режим военного положения.

Административно-правовой режим в зоне проведения контртеррористической операции.

Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации.

Организация государственного управления в области иностранных дел.

Организация государственного управления в области юстиции.

Полномочия Российской инспекции труда при Министерстве труда и социального развития России и ее территориальные органы.

Понятие и виды межотраслевого государственного управления.

Организация государственного управления таможенной службой в Российской Федерации.

Организация государственного управления финансами и кредитом.

Организация управления государственным имуществом.

Организация государственного управления внешнеэкономической деятельностью.

Организация государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Ко всем темам

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (1993).

Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблей ООН 10.12.1948.

Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации. Принята I Съездом народных депутатов Российской Федерации 12.06.1990.

Декларация прав и свобод человека и гражданина (принята Верховным Советом РФ 22.12.1991).

Учебники и учебные пособия

Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М. : Юнити-Дана ; Закон и право, 2004.

Административное право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. проф. А.Н. Козырина. М. : СПАРК, 1996.

Административное право Российской Федерации / под ред. Л.Л. Попова. М. : Юрайт, 2011.

Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999.

Административное право : учебник / В.В. Альхименко, А.А. Выручаев, А.А. Гришковец [и др.]. М. : Проспект, 2011.

Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития : материалы научной конференции. (Москва, 28 ноября 2001 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2002.

Административное право : учебник. Особенная часть // отв. ред. проф. Д.Н. Бахрах. М., 1997.

Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию И.И. Веремеенко / отв. ред. проф. А.С. Дугенец и проф. В.И. Майоров. М. : ВНИИ МВД РФ ; ЮУрГУ, 2008.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник тезисов статей. М. : Московский университет МВД России, 2003.

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г., Москва). М. : Московский университет МВД РФ, 2003.

Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России : учебник. М. : Зерцало, 2006.

Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе: Избранное. М. : Изд-во РАГС, 2011.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М. : Омега-Л, 2010.

Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2008.

Бельский К.С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. М. : Дело и Сервис, 2004.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М. : Логос, 1998.

Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России : учеб. пособие для вузов / под ред. С.А. Комарова. СПб. : Питер, 2004.

История государственного управления России : учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д : Феникс, 2003.

Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : монография. М. : Щит и меч, 1998.

Корнев А.П. Административное право России : учебник. В 3 ч. Ч. 1. М. : Щит-М, 2000.

Корнев А.П. Административное право России. Часть I. Государственное управление и административное право. М. : Московская академия МВД РФ ; Щит, 2002.

Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект, 2009.

Марченко М.Н. Правовые системы современного мира : учеб. пособие. М. : Зерцало-М, 2008.

Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : ТК «Велби» ; Проспект, 2005.

Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Маркет ДС Корпорейшн, 2011.

Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. М. : Маркет ДС Корпорейшн, 2007.

Методология юридической науки: состояние проблемы, перспективы / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2008.

Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 11 мая.

Советское административное право : учебник / под ред. А.П. Коренева. М. : Юридическая литература, 1986.

Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002.

Студеникин С.С. Советское административное право : учебник. М. : Государственное издательство юридической литературы, 1949.

Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2006.

Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М. : Юринформцентр, 1998.

Шахрай С.М., Мелехин А.В., Левакин И.В. Теория права и государства: учебно-методический комплекс. М. : Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ ; Высшая школа государственного аудита (факультет) МГУ, 2009.

Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985.

К темам 1—12 (общая часть)

Нормативные правовые акты

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 03.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 09.11.2009 № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии».

Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 26.06.2008).

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 12.03.2014).

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 12.03.2014).

Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 30.09.2013) «О банках и банковской деятельности».

Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 (ред. от 31.05.2002) «О гражданстве Российской Федерации».

Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 03.02.2014) «О Прокуратуре Российской Федерации».

Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общественных объединениях».

Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об использовании атомной энергии».

Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения».

Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «О некоммерческих организациях».

Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О государственной охране».

Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О воинской обязанности и военной службе».

Федеральный закон от 15.04.1998 № 64-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации».

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О политических партиях».

Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 02.04.2004 № 15-ФЗ «О ратификации Протокола об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств».

Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее».

Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 08.06.2012) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Федеральный закон от 21.07.2005 № 108-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи».

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О концессионных соглашениях».

Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об автономных учреждениях».

Федеральный закон от 01.12.2006 № 199-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при при-

менении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ (ред. от 31.05.2010) «О Российской корпорации нанотехнологий».

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственном кадастре недвижимости».

Федеральный закон от 30.10.2007 № 238-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“».

Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об опеке и попечительстве».

Федеральный закон от 13.05.2008 № 68-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий».

Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О содействии развитию жилищного строительства».

Федеральный закон от 24.11.2008 № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике».

Федеральный закон от 03.12.2008 № 242-ФЗ (с изм. от 17.12.2009) «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации».

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции».

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Федеральный закон от 07.05.2009 № 92-ФЗ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением».

Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О кредитной кооперации».

Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об обращении лекарственных средств».

Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Закон СССР от 24.06.1981 № 5152-Х (ред. от 15.08.1996, с изм. от 17.02.1998) «О правовом положении иностранных граждан в СССР». Утратил силу.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001). Утратил силу.

Закон Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 (ред. от 27.07.2010) «О милиции». Утратил силу.

Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2449-1 (ред. от 16.11.1997) «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». Утратил силу.

Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации». Утратил силу.

Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001, с изм. от 11.06.2002) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Утратил силу.

Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Утратил силу.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 114-ФЗ «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». Утратил силу.

Учебники и учебные пособия

Конституция СССР (Основной закон). С изменениями и дополнениями, внесенными Законом СССР от 01.12.1988 на внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва. М., 1988 г. (отменена).

Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : монография / Ю.И. Авдеев, С.В. Аленкин, В.В. Алешин [и др.] ; под ред. проф. А.В. Опалева. М. : Юнити-Дана, 2004.

Асапов А.Б. Федеральное административное право : курс лекций. М. : Юрист, 1997.

Акты управления. Вопросы теории. Иваново, 1987.

Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе: Избранное. М. : Изд-во РАГС, 2011.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М. : Омега-Л, 2010.

Баев Т.Б., Семейкин С.А. Чрезвычайное положение: правовые и организационные аспекты. Нальчик : Полиграфсервис и Т, 2003.

Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 11.

Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1995.

Васильев Р.Ф. Акты управления. М. : МГУ, 1997.

Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация : учеб. пособие. М., 1991.

Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976.

Козлов Ю.М. Исполнительная власть. Исходные позиции. Сущность. Функции. М. : Вестник МГУ. Серия «Правда». 1992. № 1, 2.

Козлов Ю.М. Предмет административного права. М., 1967.

Комментарии к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / под ред. И.И. Веремеенко, А.Г. Салищевой, М.С. Студеникина. М., 1997.

Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М. : Щит-М, 1998.

Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.

Маршунов М.Н. Постатейный комментарий к закону Российской Федерации «О милиции» (новая редакция). М. ; СПб. : Герда, 2000.

Масленников М.Л. Административно-юрисдикционный процесс. М., 1990.

Масленников М.Л. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994.

Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий. М., 1998.

Методы и формы государственного управления. М. : Юридическая литература, 1977.

Мулукаев Р.С. История государственного управления в России : учебник. М. : Академия управления МВД России. 2010.

Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / под ред. А. Пиголкина. М., 1998.

Розин Л.М. Основания административной ответственности. М., 1985.

Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1.

Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации. Саратов, 1997.

Слесарева Е.С. Юридическая природа индивидуальных актов управления / Акты управления (вопросы теории) : сборник научных трудов. Иваново, 1987.

Стариков Ю.А. Службное право. М., 1996.

Старилов Ю.Л. Службное право. М., 1997.

К темам 13—19 (особенная часть)

Нормативные правовые акты

Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 02.07.2013) «О средствах массовой информации».

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении».

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении».

Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 02.07.2013) «О средствах массовой информации».

Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 02.07.2013) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 21.12.2013).

Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4524-1 (ред. от 10.01.2003) «О федеральных органах правительственной связи и информации».

Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 02.07.2013) «О беженцах».

Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 25.11.2013) «О вынужденных переселенцах».

Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 07.06.2013) «О Государственной границе Российской Федерации».

Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 23.07.2013) «О вывозе и ввозе культурных ценностей».

Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 28.12.2013) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 21.12.2013) «О государственной тайне».

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О пожарной безопасности».

Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственном материальном резерве».

Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О Федеральной службе безопасности».

Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общественных объединениях».

Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 23.12.2010) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О безопасности дорожного движения».

Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О внешней разведке».

Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О государственной охране».

Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об обороне».

Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об оружии».

Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «Об актах гражданского состояния».

Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О воинской обязанности и военной службе».

Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О статусе военнослужащих».

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О газоснабжении в Российской Федерации».

Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О почтовой связи».

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды».

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О системе государственной службы Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О валютном регулировании и валютном контроле».

Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О противодействии терроризму».

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О персональных данных».

Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственном кадастре недвижимости».

Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об исполнительном производстве».

Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об обеспечении единства измерений».

Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

Федеральный закон от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об аудиторской деятельности».

Федеральный закон от 30.12.2008 № 316-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О патентных поверенных».

Федеральный закон от 14.03.2009 № 31-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О государственной компании „Российские автомобильные дороги“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ (ред. от 12.11.2012) «Консульский устав Российской Федерации».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О теплоснабжении».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 208-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О консолидированной финансовой отчетности».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 211-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и ма-

нипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О полиции».

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 12.03.2014) «Об электронной подписи».

Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об образовании в Российской Федерации».

Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственном оборонном заказе».

Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 02.12.2013) «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009).

Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 18.02.2010 № 208 (ред. от 01.03.2011) «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 16.03.2010 № 321 «О мерах по организации движения высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте».

Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 (ред. от 28.09.2011) «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года».

Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 03.12.2013) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»).

Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 29.08.2013) «Вопросы организации полиции».

Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 19.03.2014) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 06.06.2003 № 4127-III ГД «О порядке применения Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Чеченской Республики».

Постановление Правительства РФ от 02.10.2002 № 726 «Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста».

Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

Постановление Правительства РФ от 11.11.2002 № 805 (ред. от 06.05.2011) «О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц».

Постановление Правительства РФ от 28.11.2002 № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель».

Постановление Правительства РФ от 04.04.2003 № 193 (ред. от 28.03.2008) «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

Приказ МВД России от 06.03.2009 № 196 (ред. от 30.12.2011) «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» (вместе с «Положением о порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий»).

Приказ ГУСП от 24.08.2012 № 67 (ред. от 19.12.2012) «Об утверждении Регламента Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации».

Приказ Минфина России от 31.10.2012 № 143н «О введении в действие документов Международных стандартов финансовой отчетности на территории Российской Федерации».

Приказ МВД России от 09.01.2013 № 2 «Вопросы определения уровня профессиональной подготовки экспертов в системе МВД России» (вместе с «Положением об аттестации экспертов на право самостоятельного производства судебных экспертиз и о порядке пересмотра уровня их профессиональной подготовки в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», «Положением о Центральной экспертно-квалификационной комиссии Министерства внутренних дел Российской Федерации»).

Закон СССР от 26.04.1990 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации». Утратил силу.

Закон РСФСР от 20.11.1990 «О государственных пенсиях в РСФСР». Утратил силу.

Закон Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 (ред. от 27.07.2010) «О милиции». Утратил силу.

Закон РСФСР от 19.04.1991 № 1034-1 (ред. от 21.07.1998) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Утратил силу.

Закон Российской Федерации от 17.05.1991 № 1253-1 «О чрезвычайном положении».

Закон РСФСР от 03.07.1991 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР». Утратил силу.

Закон Российской Федерации от 24.09.1992 № 3531-1 (ред. от 24.12.1993) «Об обороне». Утратил силу.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Утратил силу.

Федеральный закон от 15.06.1996 № 72-ФЗ (ред. от 21.03.2002) «О товариществах собственников жилья». Утратил силу.

Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Утратил силу.

Федеральный закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ (ред. от 06.03.2006) «О борьбе с терроризмом». Утратил силу.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Утратил силу.

Учебники и учебные пособия

Конституция СССР (Основной закон). С изменениями и дополнениями, внесенными Законом СССР от 1 декабря 1988 г. на внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва. М., 1988 г. (отменена).

Агапов А.Б. Административное право : учебник для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012.

Антонович В.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев, 1890.

Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе: Избранное. М. : Изд-во РАГС, 2011.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М. : Омега-Л, 2010.

Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. ВНИИ МВД СССР, 1981/1982 : В 2 ч.

Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации : монография. 2-е изд. перераб. и доп. М. : ВГНА Министерства финансов Российской Федерации, 2007.

Гарантии прав физических и юридических лиц в Российской Федерации. К 10-летию Конституции Российской Федерации : Докл. и сообщ. IV Международн. науч.-практ. конференции. Москва, 13 апреля 2004 г. / под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. М. : РГГУ, 2004.

Глазунова Н.И. Система государственного управления : учебник. М. : 2002.

Гончаров И.В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения : учеб. пособие. М. : Академия управления МВД России. 1999.

Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

Жданкин Д.С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Идрисов Р.Ф. Государство в обеспечении национальной безопасности России. М. : Манускрипт, 2001.

История государственного управления России : учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д, 2003.

Калашников С.В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М. : Академия управления МВД РФ, 2001.

Лапина М.А. Современная реформа системы государственного управления (административно-правовой аспект). М., 2007.

Лисицина Е.В. Теория и практика административно-правового обеспечения техногенной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Лукашева Е.А. Общая теория прав человека. М., 1999.

Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

Малыгин А.Я. Сборник документов по курсу «История государства и права России» (1917—1941 гг.). Часть II. М., 1998.

Манин О.Ю. Правовые и организационно-тактические основы деятельности органов внутренних дел по проведению контртеррористических операций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления. М. : Госюриздат. 1963.

Маркова А.Н. Государственное управление в России : учебник. М., 2002.

Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект. 2009.

Марченко М.Н. Правовые системы современного мира : учеб. пособие. М. : Зерцало-М, 2008.

Мах И.И. Административный надзор ОВД в сфере специальных режимов территорий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВНИИ МВД СССР, 1991.

Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации : монография. М. : Академия управления МВД России, 2013.

Методология юридической науки: состояние проблемы, перспективы / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2008.

Миросниченко В.М. Национальная безопасность Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Экзамен, 2002.

Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВНИИСЗ, 1967.

Никитин А.М. и др. Административное право в схемах : учеб. пособие для ВУЗов. М. : ЮНИТИ, 2002.

Покозий В.В. Общая характеристика методов административного принуждения, применяемых в борьбе с нарушениями законодательства о предпринимательской деятельности : учеб. пособие. М., 1994.

Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : монография / Ю.И. Авдеев, С.В. Аленкин, В.В. Алешин [и др.] ; под ред. проф. А.В. Опалева. М. : Юнити-Дана, 2004.

Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / под ред. В.Г. Вишнякова. М. : Юридическая литература, 2005.

Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 11 мая.

Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России // Российская газета. 2007. 27 апр.

Романов И.Б. Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВНИИ МВД РФ, 2004.

Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монография. М. : Щит-М, 2000.

Соковых Ю.Ю., Ясюнас В.А., Игнатюк Н.А. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации : монография. М., 2005.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001.

Иные публикации

Административная реформа — разработки ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2004. № 10.

Актуальные проблемы юридической науки и правоприменения : материалы Всероссийских научных конференций / отв. ред. Д.А. Керимов. М. : Изд-во СГУ, 2009.

Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2.

Бельский К.С. Административное право и административно-правовая наука в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы // Государство и право. 2005. № 9.

Бельский К.С. Государство и налоги // Государство и право. 2007. № 11.

Вопросы введения Министра Российской Федерации (должность введена Указом Президента РФ от 28 ноября 2002 г. № 1944) // Российская газета. 2003. 18 янв.

Где в России жить хорошо (Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2006 году) // Российская газета. 2006. 24 марта.

Где в России жить хорошо (Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2008 году) // Российская газета. 2009. 13 марта.

Где в России жить хорошо (Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года) // Российская газета. 2009. 16 сент.

Где в России лучше жить (Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в I полугодии 2010 года) // Российская газета. 2010. 8 сент.

Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета. 2013. 27 марта.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год: «Закон сильнее власти» // Российская газета. 2009. 17 апр.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год: «Права — не дают, права — берут» // Российская газета. 2010. 28 мая.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год «Права — не дают, права — берут» // Российская газета. 2011. 13 мая.

Зорькин В. Кризис доверия и государство (Конституционные нормы и законы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью) // Российская газета. 2009. 10 апр.

Зорькин В. Путь к свободе («Свобода от» — это свобода делать бизнес на катастрофе) // Российская газета. 2009. 16 сент.

Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал Российского права. 2004. № 6.

Калмыкова А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал Российского права. 2004. № 8.

Кардашова И.Б. Развитие МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности // Административное право и процесс. 2006. № 3.

Кирип А.В. О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3.

Лазарев В.В. Поиск права // Журнал Российского права. 2004. № 7.

Лукьянова В.Ю. К вопросу о юридической природе технического регламента // Журнал Российского права. 2007. № 5.

Марченко М.Н. Проблемы юридической и социально-политической ответственности бизнеса // Государство и право. 2007. № 11.

Масленников М.Я. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности: правотворчество и центробежные импровизации // Государство и право. 2005. № 10.

Мелехин А.В. Конституционно-правовой аспект режима военного положения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7.

Мелехин А.В. Международное право как системообразующий источник формирования чрезвычайного законодательства Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2005. № 5 (26).

Мелехин А.В. О необходимости формирования единого правового пространства по согласованным действиям стран — членов СНГ в чрезвычайных ситуациях // *Международное публичное и частное право*. 2005. № 6 (27).

Мулукаев Р.С. История государственного управления в России : учебник. М. : Академия управления МВД России, 2010.

Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм : доклад, подготовленный Высшей школой экономики по заказу Министерства экономического развития // *Коммерсантъ*. 2003.

Попова Н.Ф. Правовое регулирование государственной службы : учеб. пособие. М. : ВНИИ МВД России, 2009.

Попова Н.Ф. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008.

Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета*. 2009. 13 нояб.

Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета*. 2010. 1 дек.

Постановление Московской городской Думы от 11.04.2012 № 72 «О состоянии законодательства города Москвы в 2011 году».

Примаков Е. Россия перед выбором // *Российская газета*. 2010. 14 янв.

Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право : научное издание. М. : Издательство Московского университета, 2012.

Фатьянов А.А. К вопросу о реформировании системы административного права // *Административное право и процесс*. 2012. № 11.

Хлестова И.О. Российское законодательство об иммунитете иностранного государства: тенденции развития // *Журнал Российского права*. 2004. № 7.

Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, 2010.