

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением
при Евразийской академии административных наук
в качестве учебника для обучающихся
по программам бакалавриата и магистратуры
в образовательных организациях высшего образования
по направлениям подготовки 40.03.01 – Юриспруденция,
40.04.01 – Юриспруденция*

2-е издание, пересмотренное и дополненное

ЧАСТЬ 1

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2016

УДК 342.9
ББК 67.401
О-28

Авторский коллектив:

д-р юрид. наук, проф. *П. Н. Бирюков* (§ 10 гл. 2),
д-р юрид. наук, проф. *Т. М. Бялкина* (§ 11 гл. 7, § 4 гл. 9),
канд. юрид. наук, доц. *К. В. Давыдов* (§ 7 гл. 7),
канд. юрид. наук, доц. *Н. А. Лунина* (§ 10 гл. 16),
д-р юрид. наук, доц. *С. П. Матвеев* (п. 4.3 § 4, § 15 гл. 8),
канд. юрид. наук, доц. *Т. А. Матвеева* (§ 3 гл. 6),
д-р юрид. наук, доц. *А. В. Мартынов* (§ 7 гл. 1, § 10 гл. 11, гл. 14, § 1–8 гл. 16, § 3–4, 6 гл. 17),
д-р юрид. наук, проф. *С. Н. Махина* (§ 5–8 гл. 6, гл. 15, § 1 гл. 17),
канд. юрид. наук, доц. *Ю. Б. Носова* (§ 16 гл. 8, § 1–3 гл. 9),
д-р юрид. наук, доц. *О. С. Рогачева* (§ 4, 10 гл. 6, § 3 гл. 13, § 2, 5 гл. 17),
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Стариков* (предисловие, § 1–6 гл. 1, § 1–9 гл. 2, гл. 3–5, § 1, 2, 9 гл. 6,
§ 1–6, 8–10 гл. 7, § 1–4 (4.1–4.2), 5–14, 17–18 гл. 8, гл. 10, § 1–9 гл. 11, гл. 12, § 1, 2 гл. 13, § 9 гл. 16)

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации,
профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина» *Л. Л. Попов*;
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции»
(РПА Минюста России) *Б. В. Россинский*

О-28 **Общее административное право** : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016.
ISBN 978-5-9273-2253-4
Ч. 1. – 2016. – 760 с.
ISBN 978-5-9273-2292-3

В учебнике в соответствии с программой учебного курса «Административное право» рассмотрены основные вопросы истории развития этой отрасли права и теории административно-правового регулирования: содержание публичного и государственного управления; сущность и основные признаки исполнительной власти; предмет и методы регулирования; нормы и отношения; субъекты, реализующие установленный законодательством правовой статус; органы исполнительной власти; государственные служащие и должностные лица; формы и методы управленческих действий; административный и административно-юрисдикционный процесс; административное принуждение; административная ответственность; производство по делам об административных правонарушениях; обеспечение законности в области организации и осуществления публичного управления; административная юстиция (административное судопроизводство).

Для бакалавров по направлению подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция» и магистров по направлению подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция», аспирантов, преподавателей, научных работников, судей, служащих органов государственного и муниципального управления.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-2292-3 (ч. 1)
ISBN 978-5-9273-2253-4

© Воронежский государственный университет, 2016
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	8
-------------------	---

РАЗДЕЛ I. ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1. Государственное управление как вид государственной деятельности и область действия административного права	23
§ 1. Понятие, содержание и виды управления	23
§ 2. Государственное управление как область действия административного права. Виды государственного управления.....	27
§ 3. Понятие, задачи и функции государственного управления	32
§ 4. Исполнительная власть: признаки, функции и основные принципы организации и функционирования.....	52
§ 5. Исполнительная власть и государственное управление: взаимосвязь и соотношение.....	59
§ 6. Модернизация государственного управления	61
§ 7. Правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении	64
Глава 2. Предмет административного права	73
§ 1. Административное право как отрасль публичного права	73
§ 2. Предмет административного права: содержание и сложная структура	77
§ 3. Организационные управленческие отношения в области осуществления исполнительной власти	80
§ 4. Внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности	82
§ 5. Административно-правовые контрольные отношения.....	83
§ 6. Административно-юстиционные (судопроизводственные) отношения	86
§ 7. Административно-деликтные (охранительные) отношения	88
§ 8. Взаимосвязь и разграничение административного права и иных отраслей права.....	90
§ 9. Источники административного права: понятие и виды.....	97
§ 10. Нормы международного права как источники административного права	101
Глава 3. Методы административно-правового регулирования и система административного права	109
§ 1. Методы административно-правового регулирования	109
§ 2. Система административного права.....	112
§ 3. Функции административного права	115
Глава 4. Административное право как учебный курс и как отрасль юридической науки	117
§ 1. Административное право как наука и учебная дисциплина.....	117
§ 2. История развития административного права и административно-правовой науки.....	119

§ 3. Современные проблемы реформы административного права.....	131
Г л а в а 5. Административно-правовые нормы и отношения в системе административно-правового регулирования	143
§ 1. Система административно-правового регулирования.....	143
§ 2. Нормы административного права и их систематизация	144
§ 3. Структура административно-правовых норм	149
§ 4. Действие и толкование административно-правовых норм	150
§ 5. Административно-правовые отношения.....	152

РАЗДЕЛ II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г л а в а 6. Понятие и виды субъектов административного права.....	159
§ 1. Субъект административного права: понятие, правоспособность и дееспособность	159
§ 2. Виды субъектов административного права	165
§ 3. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации....	169
§ 4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	180
§ 5. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев	192
§ 6. Паспортный режим в Российской Федерации	201
§ 7. Способы защиты прав граждан	212
§ 8. Право гражданина на административную жалобу	219
§ 9. Право на обращение в суд с административным исковым заявлением	224
§ 10. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц публичного управления	229
Г л а в а 7. Органы исполнительной власти	233
§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти	233
§ 2. Виды органов исполнительной власти	238
§ 3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть	242
§ 4. Правительство Российской Федерации	250
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти	258
§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	278
§ 7. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: понятие, признаки, виды	297
§ 8. Территориальные органы исполнительной власти	309
§ 9. Государственные функции исполнительных органов государст- венной власти субъектов Российской Федерации	315
§ 10. Государственные услуги, предоставляемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации	318
§ 11. Органы местного самоуправления как субъекты административ- ного права	323

11.1. Местное самоуправление в Российской Федерации: общие положения.....	323
11.2. Структура, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления	325
11.3. Компетенция органов местного самоуправления	336
Глава 8. Государственная служба и государственные служащие	346
§ 1. Государственная должность: понятие и основные черты	346
§ 2. Должности государственной службы. Реестры должностей государственной службы	351
§ 3. Государственная служба как вид публичной службы: понятие, признаки, значение и правовые источники	356
§ 4. Система (виды) государственной службы.....	363
4.1. Государственная гражданская служба	364
4.2. Военная служба.....	365
4.3. Федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью	371
§ 5. Виды государственной гражданской службы	378
5.1. Федеральная государственная гражданская служба.....	378
5.2. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации	379
§ 6. Управление государственной службой	380
§ 7. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы: понятие, система и виды	383
§ 8. Государственный служащий: основы правового положения.....	396
8.1. Права государственного служащего	402
8.2. Обязанности государственного служащего	406
8.3. Ограничения и запреты для государственного служащего	410
§ 9. Классификация государственных служащих. Реестр государственных служащих	415
§ 10. Должностное лицо: понятие и правовой статус	416
§ 11. Прохождение государственной службы	420
§ 12. Аттестация государственных служащих.....	427
§ 13. Присвоение классов чин, дипломатических рангов, воинских и специальных званий	429
§ 14. Поощрение государственных служащих	432
§ 15. Социальная защита государственных служащих: понятие, основные признаки, значение	434
§ 16. Ответственность государственных служащих	442
§ 17. Прекращение государственной службы	456
§ 18. Муниципальная служба и муниципальные служащие	460
Глава 9. Административно-правовой статус юридических лиц	471
§ 1. Особенности классификации юридических лиц	471
§ 2. Административно-правовой статус коммерческих организаций	475
§ 3. Административно-правовой статус некоммерческих организаций	490

§ 4. Юридические лица публичного права	509
4.1. Понятие и особенности юридических лиц публичного права	509
4.2. Виды юридических лиц публичного права.....	518

РАЗДЕЛ III. ФОРМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Г л а в а 10. Понятие, значение и виды форм управленческих действий	529
§ 1. Понятие формы управленческих действий	529
§ 2. Значение формы управленческих действий в административно-публичной сфере	531
§ 3. Виды форм управленческих действий	535
Г л а в а 11. Правовые акты управления	542
§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления	542
§ 2. Функции правового акта управления	548
§ 3. Действие правовых актов управления	551
§ 4. Виды правовых актов управления	560
§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации	570
§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации	571
§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти	576
§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации	588
§ 9. Муниципальные правовые акты	598
§ 10. Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов	604
Г л а в а 12. Административный договор	610
§ 1. Понятие и публично-правовая природа административного договора	610
§ 2. Признаки административного договора	614

РАЗДЕЛ IV. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Г л а в а 13. Общая характеристика методов управленческих действий	622
§ 1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий	622
§ 2. Виды методов осуществления управленческих действий	626
§ 3. Методы прямого и косвенного административного воздействия	631
Г л а в а 14. Поощрение в системе методов управленческих действий	632
§ 1. Понятие и особенности поощрения	632
§ 2. Виды поощрительных средств	640
§ 3. Способы поощрения.....	642
§ 4. Производство по делам о поощрении (поощрительное производство)	648

Глава 15. Разрешительная система и разрешительные процедуры	655
§ 1. Понятие и особенности разрешительной системы.....	655
§ 2. Разрешительные процедуры. Разрешительное производство	659
§ 3. Процедуры возбуждения производства о выдаче разрешения.....	663
§ 4. Процедуры рассмотрения дела, принятия и исполнения решения....	666
§ 5. Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности	672
§ 6. Переоформление разрешений	677
§ 7. Приостановление, отзыв и аннулирование разрешения.....	680
§ 8. Процедуры ведения реестров разрешений и формирования государственного информационного ресурса.....	686
Глава 16. Административный надзор	694
§ 1. Административный надзор как форма публичного управления. Виды административного надзора	694
§ 2. Задачи и функции административного надзора в современном публичном управлении	701
§ 3. Принципы административного надзора.....	703
§ 4. Административно-надзорное производство: понятие, сущность и содержание. Стадии осуществления административно-надзорной деятельности	706
§ 5. Государственный надзор в сфере образования.....	712
§ 6. Государственный пожарный надзор	715
§ 7. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор	718
§ 8. Государственный транспортный надзор	722
§ 9. Государственный строительный надзор	727
§ 10. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль	733
Глава 17. Административно-правовые режимы	743
§ 1. Понятие, содержание, значение и виды административно-правовых режимов.....	743
§ 2. Режим чрезвычайного положения	746
§ 3. Административно-правовой режим военного положения	749
§ 4. Режим противодействия терроризму	751
§ 5. Режим закрытого административно-территориального образования.....	754
§ 6. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации	757

ПРЕДИСЛОВИЕ

Административное право является одной из важнейших отраслей правовой системы государства, а административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования исполнительной ветви власти. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и юридических лиц, не имеющих государственно-властных полномочий, в отношениях с представителями исполнительной власти и органов местного самоуправления, устанавливает публично-правовые режимы взаимоотношений административных органов с администрацией предприятий, организаций и учреждений, определяет систему, структуру, полномочия, принципы, формы и методы деятельности исполнительных органов и их должностных лиц. Административное право изучает законодательство, которое по своему объему и масштабу значительно превышает законодательство многих других отраслей.

Настоящий учебник подготовлен с учетом изменений, произошедших за последние годы как в системе российского государственного управления (организации и функционирования исполнительной власти, административной практики), так и в административном и административно-процессуальном законодательстве. В настоящее время, – когда пересматриваются фундаментальные положения административного и административного процессуального права, взгляды на сущность управленческой деятельности, не только переосмысливаются многие административно-правовые нормы и институты, но и происходит отход от традиционных схем организации системы государственного управления, – по-новому должен изучаться курс административного права и студентами. Это связано прежде всего с тем, что социальные отношения, регулируемые административным правом, подвергаются наиболее радикальным изменениям в ходе осуществления в стране политической, экономической, административной и судебной реформ.

Административное право – правовая отрасль, которая до настоящего времени должным образом не систематизирована, а также не получила надлежащего завершения на уровне традиционных административно-правовых институтов (например, до сих пор в России не принят закон «Об административных процедурах»). Нормы административного права содержатся в многочисленных законодательных и иных нормативных правовых актах, издаваемых государственными органами исполнительной власти (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы федеральных министерств и нормативные акты иных федеральных и региональных органов исполнительной власти).

Авторы настоящего учебника рекомендуют студентам для изучения нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы, регулирующие соответствующие управленческие отношения. Внимательное ознакомление с текстами рекомендуемых актов позволит студентам всесторонне изучить

учебный материал. При этом целесообразно, основываясь на общих представлениях о сущности той или иной темы, самостоятельно анализировать соответствующие федеральные законы, законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты, важные для изучения административно-правовых институтов.

В современном административном правоведении разрабатываются новые концепции развития и совершенствования общей и особенной частей административного права. Некоторые его институты, имея особую актуальность и значимость, в последние годы стремительно развиваются. Предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права всё чаще становятся главные содержательные характеристики административно-правового регулирования. Административное право, как публично-правовая система, формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, формирования в стране системы надлежащего и эффективного публичного управления, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, установления режима законности управленческих действий.

В течение последних 20 лет административное право изменялось под воздействием проводимых в стране *правовой, судебной и административной реформ*. Предметом многоэтапной модернизации и результатом правовой политики стало *административное и административно-процессуальное законодательство* как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Административная реформа призвана была укрепить основы защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, ликвидировать негативные проявления деятельности служащих органов публичной власти, усилить контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Современное административное право основано на неслучайном учете общественных (публичных) интересов. Оно должно обеспечивать эти интересы, создавать возможность для осуществления прав и свобод человека и гражданина, достижения общественного блага (общественного благосостояния).

Важнейшими направлениями совершенствования административного законодательства стали распространение законодательства о *противодействии коррупции* и *обеспечение доступа к информации* о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Весьма значимыми федеральными законами, обеспечивающими формирование в России надлежащих стандартов системы государственного управления, стали федеральные законы «О противодействии коррупции» (2008 г.), «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2009 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2009 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (2008 г.). На повышение эффективности государственного управления и усиление влияния гражданского общества с целью повышения качества современного государства направлены и новейшие

(принятые в 2014 г.) законодательные акты, например федеральные законы: «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «Об участии граждан в охране общественного порядка».

На основе принципиальных правовых положений, содержащихся как в указанных федеральных законах, так и в иных нормативных правовых актах, происходило развитие нового административного законодательства, устанавливающего: 1) систему, принципы, процедуры и порядки в области организации и функционирования федеральных и региональных органов исполнительной власти; 2) перечень (реестры) государственных функций и государственных услуг, исполняющих и предоставляющих исполнительными органами государственной власти; 3) административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; 4) обеспечение доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти; 5) проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; 6) новые институты в структуре законодательства о государственной службе и ее видах; 7) порядок обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, применения административного правового принуждения и административной ответственности; 8) новые стандарты административной культуры в сфере публичного администрирования.

Коренное изменение системы административно-правового регулирования – очень длительный процесс, ход и результаты которого зависят главным образом от степени развития законодательства и науки, состояния правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, качества и эффективности публичного управления.

Создание нового «базиса» административного права предполагает появление иных теоретических положений в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам правового государства должны соответствовать цели и задачи публичного управления. Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только *в областях исполнительной власти и публичного управления*, но и *в сферах судебной и законодательной власти*. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические (в том числе и административные) ошибки, применяются в целях поддержания действия принципа разделения властей и обеспечения соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

В структуре правовой системы традиционно выделяются многочисленные элементы, выполняющие основные функции воздействия правовых образований, средств, нормативных установлений, институтов на общественные отношения. Административное право Российской Федерации как отрасль публичного права занимает важнейшее место в правовой системе и посредством своих подотраслей, институтов и отдельных норм решает задачи, а также выполняет функции формирования и качественного функционирования правовой системы.

Если взглянуть на содержание практически всех важнейших административно-правовых институтов с позиции стандартов и требований современного правового государства, можно сделать вывод о том, что публичные интересы становятся двигателем «юридического прогресса» в сфере организации и осуществления публичного управления; публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу реализации управленческих действий, но и корректировать, восстанавливать законный порядок осуществления управленческих действий с помощью социально значимых *административно-правовых режимов, административных и судебных процедур.*

Значение административного права в правовой системе Российской Федерации в настоящее время заключается в установлении новых правовых средств и инструментов, способствующих утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления *законотворчества (правотворчества) и судопроизводства.* Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственно-правового строительства.

Правовая система России содержит практически весь инструментарий административно-правового регулирования: административное право как позитивно действующее право, как система административного и административно-процессуального законодательства; установление административным правом системы органов публичной власти и порядка их деятельности; регламентирование административным правом процессуальных отношений как в сфере позитивного публичного управления, так и в области административно-юрисдикционной деятельности; установление административным правом правовых форм судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

Значение административного права (как, впрочем, и любой иной отрасли права) в правовой системе Российской Федерации можно показать, анализируя основные характерные черты административно-правового регулирования общественных отношений и реформирования системы и структуры административного права. С этой точки зрения административное право играет важнейшую роль:

в формировании правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности надлежательного публичного управления в стране;

установлении публично-правовых стандартов организации и функционирования исполнительной власти;

обеспечении прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, граждан, организаций;

установлении административных процедур осуществления публичного управления (государственного управления и местного самоуправления);

разработке и осуществлении административной реформы;

создании эффективных судебных процедур защиты прав и свобод человека и гражданина;

обеспечении общественного порядка и общественной безопасности;

развитии административно-деликтного права России.

Необходимо помнить, что международное право, международные договоры и соглашения, общепризнанные нормы и правовые принципы входят в правовую систему Российской Федерации. Таким образом, административное право должно находиться в соответствии с международно-правовыми стандартами и условиями. Поэтому оно должно развиваться и с учетом требований международных правовых институтов, на основе принципов интернационализации как *административно-правовых систем*, так и общих правовых систем мира. В этом смысле важнейшим для российского административного права является *Кодекс надлежательного государственного управления*¹, в котором закреплены «принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с частными лицами, для обеспечения надлежательного государственного управления». Среди основных принципов надлежательного государственного управления в этом Кодексе названы *принципы: законности, равенства, беспристрастности, соразмерности, юридической определенности, осуществления действий в разумные сроки, участия в подготовке и осуществления административных решений, уважения частной жизни, прозрачности (транспарентности)*. 6 сентября 2001 г. Европейский парламент, очевидно, уверенно полагая, что людям нужно всегда *хорошее* государственное управление, принял *Кодекс хорошего государственного управления* (или *Кодекс хорошей административной практики*)², который обеспечивает действие ст. 41 *Хартии основных прав Европейского союза*, содержащей *право на хорошее управление* (чаще «хорошее управление» заменяется термином «*надлежательное управление*»).

¹ Данный Кодекс является приложением к Рекомендации CM/Rec (2007)7 Комитета министров государствам-членам о надлежательном государственном управлении, принятой Комитетом министров 20 июня 2007 г. на 999-bis заседании постоянных представителей министров.

² Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Luxemburg, 2005. URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=38537>

Будут ли полезны для науки перестройка системы административно-правового регулирования, разрушение устаревших принципов и традиций в административном праве? Ответить на этот вопрос непросто. Думается, что для изменения самых глубинных характеристик современного административного права, преодоления «старых» (и одновременно простейших) догм системы административного права требуется его реформа. Однако процессом формирования нового административного права необходимо руководить. Традиции (в том числе в правовом регулировании) всегда сильны и обусловлены своими внутренними связями, обычаями, обстоятельствами, сложившимися отношениями и взглядами, распространенными мнениями и иными типичными факторами. Сегодня нужно продолжать созидание «нового мира» административного права, развивать по-явившиеся новейшие традиции. С учетом всего лучшего, достигнутого в системе административно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах³.

Среди новых административно-правовых институтов в России – институты *административных процедур* и административного судопроизводства.

Принятие в 2015 г. *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)* является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

³ Здесь уместно вспомнить об одной из первых попыток реформирования административного права еще в конце 80-х гг. прошлого века. См.: Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52. По нашему мнению, современное административное право требует разумно организованной перестройки. См.: Аврутин Ю. Е. Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2008. № 3(39) С. 39–46; *Его же*. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В. Д. Сорокина) // Адм. право и процесс. 2014. № 3. С. 11–21; *Его же*. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Там же. 2015. № 11. С. 4–15; *Его же*. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Там же. 2015. № 8. С. 7–14; Стариков Ю. Н. «Перестройка» административного права : от «слома» «административно-командного управления» до эффективных административных процедур и Кодекса административного судопроизводства // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 8–28; *Его же*. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. URL: <http://znanium.com/catalog.php>; *Его же*. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах // Адм. право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.

Появление Кодекса административного судопроизводства РФ – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного процесса.

Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, *административного процессуального права*. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения *административных дел* (административных и иных публичных споров) состоялось.

В обозримом будущем практика деятельности судов общей юрисдикции будет способствовать развитию процедурного административного законодательства. Правда, здесь может появиться вопрос: почему же имеющийся (накопленный в течение многих лет) опыт административного судопроизводства в системе арбитражных судов (арбитражного судопроизводства) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не привел к созданию в России законодательства об административных процедурах? Ответить на этот вопрос нелегко. Однако можно попытаться: очевидно, административное судопроизводство в арбитражных судах всё-таки не сильно связывалось (тем более в условиях старых представлений о назначении и сущности административного права) с необходимостью совершенствования других институтов административного права. Предполагалось, что суды общей юрисдикции наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права.

Законодательство об административном судопроизводстве и административных процедурах, несомненно, заполнит существующие ныне пробелы в реализации конституционно-правовых норм, устанавливающих пределы и конечные цели формирования в стране системы эффективного государственного управления. Административные процедуры и административное судопроизводство способны изменить и практику, и психологию государственного управления, а также гарантировать в большей мере по сравнению с сегодняшним днем режим законности осуществляемых управленческих действий и принимаемых административных актов в сфере организации и функционирования исполнительной власти. Как известно, каждодневная практика российского публичного администрирования демонстрирует

наличие огромного количества коррупционных правонарушений⁴, совершаемых государственными служащими и должностными лицами, множественных нарушений со стороны исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, бездеятельность во многих сферах экономической жизни, бездействие и противоречащее законам административное нормотворчество. Получается, что ни конституционные требования, ни развитая конституционная модель демократии⁵, ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система не могут пока противопоставить существенных и значимых аргументов против совершения исполнительной властью многих административных ошибок, против сложившейся в обществе и в самом профессиональном чиновничестве *атмосферы терпимости* к произвольному и безрезультативному государственному управлению.

Модернизация государства и всей системы государственно-правового строительства является продуктом осуществляемой в стране *правовой политики*. Российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим выдающимся параметрам стандарта конституционного регулирования и принципам правового государства, если правовая политика и практические действия государственных деятелей обеспечат в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». Указанный законодательный акт фактически завершит построение *эффективной* модели российского административного правового регулирования и создает прочную созидающую основу для надлежащего государственного управления в стране.

В 2014 г. появилась и стала получать распространение идея о *модернизации российского законодательства об административных правонарушениях*. Причем предложения авторов данной реформы заключаются не в каких-то конкретных улучшениях действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), а в необходимости разработки и принятия фактически нового кодекса или даже двух кодексов, регламентирующих материальные и процессуальные отношения в области установления и применения административной ответственности.

Законодательство об административных правонарушениях, формируясь и стремительно развиваясь в течение последних 50 лет, превратилось в одну из важнейших сфер российского права. Здесь, правда, нужно отметить, что, к сожалению, Конституция РФ вообще не упоминает этот вид и не «привязывает» его ни к одной из указанных в ее тексте отраслей законодательства. Однако юристы, как правило, связывают его с административным и административно-процессуальным законодательством (подп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ). Хотя, как теперь становится понятным, и данный подход необходимо обосновывать, разъяснять, комментировать. Тем не менее теорию

⁴ См., например: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012 ; *Панченко П. Н.* Как нам преодолеть коррупцию (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления) // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 91–117.

⁵ О конституционной модели демократии см.: *Черепанов В. А.* Политическая реформа в России : проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21–38.

такого соотношения законодательства об административных правонарушениях и административного законодательства целесообразно еще создавать и развивать.

Необходимость реформы КоАП РФ объясняется ссылкой на конституционно-правовую норму об административном законодательстве и административно-процессуальном законодательстве. Следует сказать, что это предложение является самым простым из всех возможных инициатив, направленных на модернизацию законодательства об административных правонарушениях. В кругу профессионалов-юристов оно высказывалось и обсуждалось уже не одно десятилетие. Однако, к сожалению, в условиях господствующей в настоящее время неясности административно-процессуальной терминологии (административный процесс, административное судопроизводство, административно-процессуальное законодательство) вряд ли целесообразно аргументировать изменение КоАП РФ наличием в тексте Конституции нормы об административно-процессуальном законодательстве.

В современных условиях развития научных представлений о назначении, системе и роли административного права в процессе юридической регламентации публичного управления постепенно складывается твердое убеждение, что для института административной ответственности нет места в системе общей части административного права; другими словами, включение норм об административных правонарушениях, административной ответственности и производстве по делам об административных правонарушениях в систему современного административного права нецелесообразно. Может быть, в будущем по-новому структурированная Особенная часть административного права и станет включать административно-деликтное законодательство (наряду, например, с полицейским правом). В этой сфере правового регулирования, очевидно, ожидаются кардинальные структурные изменения.

Если посмотреть на систему административного права, то можно увидеть глубокую взаимосвязь в ней таких институтов, как государственная служба, правовые акты управления (административные правовые акты), административное нормотворчество, административные процедуры и административное судопроизводство. Все эти институты стремительно развиваются сегодня в рамках новых концепций модернизации как административного права, так и административного законодательства. И все они, по общему признанию, несут свою часть правового потенциала, обеспечивающего преодоление «административно-командных начал» в системе публичного управления.

Административное право Российской Федерации как правовая отрасль обладает специфической структурой и требует определенного подхода к его изучению. Студентам, заинтересованным в глубоком усвоении этого предмета, мы предлагаем ряд советов, которые помогут им сориентироваться в строении курса и определить последовательность изучения тем.

Совет первый. Административное право как отрасль права формировалось на протяжении последних двух столетий, и его современное состояние

отличается полнотой и относительной завершенностью структуры⁶. Современное административное законодательство включает в себя огромное количество важных и необходимых для изучения студентами законов и иных нормативных правовых актов; многие административно-правовые институты фактически «переросли формат» правовых институтов и превратились в соответствующие подотрасли административного права (например, институт государственной службы, административно-правовых актов, административной ответственности, административного процесса). Изучение административного права позволяет познавать административное и административно-процессуальное законодательство, которое по объему и масштабу едва ли может сравниться с какой-либо другой правовой отраслью. Поэтому студентам рекомендуется с первого занятия настроиться на *серьезный подход к изучению этой дисциплины*, проявить максимум усердия и помнить об ответственности, которая возлагается на специалистов-практиков, применяющих нормы административного законодательства.

Совет второй. Административное право – это логически завершенная отрасль права, представляющая собой весьма четкую и стройную систему административно-правовых институтов и подотраслей права. В связи с этим изучение курса административного права должно быть последовательным, регулярным и соответствующим логике построения отрасли. В административном праве все институты взаимосвязаны и взаимозависимы. Не разобравшись с предыдущей темой лекционного или практического занятия, будет трудно понять следующую тему (следующий административно-правовой институт). Например, формы и методы управления (управленческих действий) уходят корнями в вопросы о сущности, задачах и функциях государственного управления и потому требуют предварительного изучения основополагающих проблем государственного управления (публичного управления) и исполнительной власти. Другой пример – реализация функций государственного управления. Закономерен вопрос: какие субъекты обеспечивают непрерывность и регулярность осуществления этих функций? Поиск ответа приведет к необходимости разграничения понятий «субъект государственного управления» и «субъект административного права», изучения их административно-правового статуса. С этим вопросом напрямую связан институт государственной службы, который в последние годы приобрел такое стремительное законодательное развитие, что возникли предпосылки для выделения из Общей части административного права отдельной подотрасли – *служебного права*.

Совет третий. Изучение административного права предполагает основательную и постоянную работу с источниками – как с нормативными актами, так и со специальными юридическими изданиями. С учетом того, что административное законодательство развивается весьма быстрыми темпами, студентам рекомендуется организовать и самостоятельное изучение дан-

⁶ Однако уже в ближайшем будущем структура российского административного права может быть изменена в соответствии с развивающимся административным и административно-процессуальным законодательством.

ного учебного курса, отслеживать изменения в развитии нормативной базы административного права, исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, системы государственного управления. В связи с этим необходимо регулярно просматривать правовые журналы («Государство и право», «Правоведение», «Российская юстиция», «Журнал российского права», «Ежегодник публичного права», «Журнал конституционного правосудия», «Хозяйство и право», «Административное и муниципальное право», «Современное право», «Право и экономика», «Право и политика», «Государственная власть и местное самоуправление», «Сравнительное конституционное обозрение», «Евразийский юридический журнал», «Закон и право», «Вопросы правоведения», «Полицейская деятельность», «Административное право и процесс», «Законодательство и экономика», «Вестник Евразийской академии административных наук», «Очерки новейшей камералистики», «Государственная служба и кадры», «Правовая политика и правовая жизнь», «Российский юридический журнал», «Закон», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Российский судья», «Вестник экономического правосудия Российской Федерации», «Журнал административного судопроизводства»), а также газеты («Парламентская газета» и «Российская газета»). Значительный интерес представляют также издаваемые многими российскими государственными университетами Вестники соответствующих вузов, в структуре которых находится серия Право (например, журнал Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) «LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН)», «Вестник Московского университета. Серия 11: Право», «Вестник Российской правовой академии», «Вестник Воронежского государственного университета: Серия Право»). В современных условиях целесообразно просматривать сайты государственных органов, на которых размещены нормативные правовые акты, устанавливающие административно-правовые основы их организации и функционирования (федеральные законы, положения об органах исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг и т.д.).

Если попытаться ответить на вопрос, что происходит в настоящее время с наукой и отраслью административного права, то ответом станет информация о преодолении сложившихся как в советские, так и в постсоветские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых, представляющих науку административного права. Думается, что процесс коренного изменения системы административно-правового регулирования – очень длительный процесс, зависящий главным образом от степени развития соответствующего административного законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления.

Российское административное право, несмотря на высокий уровень его теоретического догматического анализа в нашей стране и очевидные достижения административно-правовой науки в течение последних десяти лет, отстает от реальных запросов государственно-правового строительства

и одновременно не соответствует в полной мере известным *стандартам* и *принципам* современного *правового государства*. Для достижения полного соответствия необходимо произвести реформу административного законодательства и разработать новые доктрины в сфере административно-правового регулирования с учетом целей, задач и основных направлений новой административной реформы, объявленной весной 2016 года.

Изучение указанных в настоящем учебнике нормативных правовых актов и специальной юридической литературы позволяет на должном уровне подготовиться к практическим занятиям, контрольным работам, экзамену по административному праву, написанию курсовых, бакалаврских, выпускных квалификационных работ, магистерских диссертаций. Новейшая специальная литература, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов указываются на лекциях по административному праву.

При ссылках на федеральные законы даты их принятия, номера, действующие редакции и источники опубликования не указаны. Это перегружает текст книги и затрудняет восприятие студентами изучаемого материала. Соответствующие сведения содержатся в перечне нормативных актов, приведенном в конце части второй учебника.

Совет четвертый. Для более полного усвоения курса административного права весьма важно посещение практических занятий, на которых решаются конкретные правовые задачи, рассматриваются трудности и противоречия, возникающие при применении административно-правовых норм.

Совет пятый. Курс административного права не есть механическая сумма знаний, почерпнутых из рекомендуемой литературы и нормативных актов. В обобщенном виде административное право представляет собой систему правовых норм, устанавливающих сущность, процедуру и правила государственного управления, а также местного самоуправления (управленческое право, или право управления). Эта правовая отрасль с помощью специальных административно-правовых методов и средств регулирует отношения граждан с управленческими государственными органами, организациями и учреждениями (административными органами); административное право регламентирует также практическую деятельность последних и внутренние взаимоотношения между этими органами и учреждениями. Изучая этот предмет, следует поставить перед собой цель – постичь реальную сущность, практическую полезность и социальную значимость данной правовой отрасли.

Познание теории административного права предполагает изучение важнейших тем:

- основы теории государственного управления и исполнительной власти;
- предмет и методы административно-правового регулирования; административно-правовые нормы и отношения;
- административно-правовой и административно-процессуальный статус субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);

- организационно-управленческое административное право (система и структура государственного управления и государственных органов исполнительной власти, государственная служба);
- административные процедуры;
- административный процесс; административно-процессуальное право; порядок рассмотрения административных дел, административно-правовых споров; административное судопроизводство;
- административно-деликтное право (административное правовое принуждение, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях);
- механизм, система и способы обеспечения законности в сфере государственного управления;
- организационная структура государственного управления (административно-правовое регулирование отношений в области экономики, социально-культурного строительства, обеспечения безопасности, законности, общественной безопасности и осуществления правоохранительной деятельности).

Совет шестой. Приобретение знаний должно сопровождаться их регулярным контролем. Надежный способ проверки — выполнение контрольных работ, в которых не только затрагиваются важные теоретические моменты, но и предлагаются для анализа конкретные правовые ситуации. Полезно также, изучив очередную тему, сформулировать вопросы, предлагающие иной угол зрения на проблему, что, несомненно, поможет лучшему закреплению приобретенных знаний. В частности, можно предложить для размышления следующие вопросы: может ли государство существовать без управления? Каким образом осуществляется государственное управление? Что понимается под формами и методами управления? Чем различаются понятия «государственное управление» и «местное самоуправление»? Какие служащие нужны государству? Какие отношения связывают государство и граждан? Может ли гражданин судиться с государством? Для чего государству нужны меры административного принуждения и чем обеспечивается законность их применения?

Полезным способом контроля фактических знаний студентов является составление ими административно-процессуальных документов (процессуальных актов) по предлагаемым задачам или практическим условиям применения норм административного и административного процессуального законодательства.

При подготовке *выпускных квалификационных работ, курсовых, бакалаврских работ, магистерских диссертаций* по административно-правовой тематике следует внимательно изучить перечень специальной литературы и нормативных правовых актов, и выбрать такую тему, которая получила в литературе достаточное освещение. Возможен выбор темы исследования на стыке различных научных специальностей по юридическим наукам: например, административного и уголовного, административного и

экологического, административного и гражданско- (или арбитражно-) процессуального права.

Весьма рационален такой подход к выбору темы на втором курсе, когда избранный круг проблем становится предметом будущей выпускной квалификационной работы (так называемое «сквозное» *квалификационное проектирование*), т.е. студент разрабатывает различные аспекты избранной темы на всех курсах обучения.

Важное значение имеет определение структуры работы; четкая и ясная формулировка задач исследования и его этапов обеспечит надлежащее качество научного текста. Следующие ответственные моменты – чтение специальной литературы и анализ соответствующих нормативных актов. Далее, обсудив наиболее важные вопросы с научным руководителем, следует приступить к подготовке окончательного текста. Завершенную выпускную квалификационную работу студент обязан публично защитить; для выступления (научного доклада) на защите предоставляется 5–7 минут. После выступления проводится обсуждение основных положений подготовленной для защиты работы.

Наконец, в *седьмом совете*, очевидно, позволительно выразить студентам профессорскую просьбу – *быть дисциплинированными, прилежными в учебе, стремящимися к познанию нового, не пропускающими без уважительных причин лекции и практические занятия* по административному праву. Здесь вполне уместно привести весьма большую цитату из лекции Г.Ф. Шершеневича «О чувстве законности», которая состоялась в марте 1897 г.: «Опасность отступления от законных правил ради каких-либо соображений заключается в возможности разрушения той привычки, которая создает чувство законности. Каждому из жизни известно, что стоит нарушить привычный образ действий два или три раза, как сама привычка колеблется, а при дальнейшем повторении нарушений может и вовсе исчезнуть. Профессор или студент, привыкшие один читать, а другой слушать лекции без пропусков, будут чувствовать себя очень неловко, когда встретится необходимость пропустить лекцию по причине легкого нездоровья или по домашним обстоятельствам. Но как только сделано несколько пропусков – дальше дело идет как по маслу: если основательных причин нет, то будут найдены предлоги. Точно так же и с законностью. Там, где человек шел твердо, не задумываясь, он начнет сомневаться, колебаться и в конце концов потеряет равновесие. Нужно иметь большой ум и громадную энергию, чтобы самостоятельно находить выход: большинство идет по проложенным ранее путям, т.е. по установленным нормам, и в этом спасение общества»⁷. Эти рассуждения выдающегося ученого важны как для формирования профессиональной культуры студентов, стимулов к познанию административного права, так и для улучшения практики государственного управления, которая, несомненно, основывается на законности и *чувстве законности*.

⁷ Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности // Рос. юрид. журнал. 2005. № 4. С. 151.

Сердечная благодарность адресуется глубокоуважаемым рецензентам нашего учебника – доктору юридических наук, заслуженному деятелю науки Российской Федерации, профессору кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина» **Льву Леонидовичу Попову**⁸ и доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации, заведующему кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» **Борису Вульфовичу Россинскому**⁹.

Авторы учебника выражают благодарность самим студентам, для которых и написана эта работа и которые являются в определенном смысле экспертами, за их рекомендации по улучшению содержания учебника. Часто студенты приносят учебники на экзамен, а потом в силу разных причин забывают некоторые из них в аудитории. Просмотр таких учебников позволяет убедиться, что студенты читают их с карандашом (или ручкой), оставляют свои пометки, делают записи, ставят вопросы, оставляют комментарии, приветствия, недоумения от прочитанного. Всё это было учтено при подготовке очередного издания учебника, т.е. из текста исключены неясности, противоречия, сложные формулировки предложений.

Предлагаемый вниманию читателей учебник представляет собой второе издание¹⁰, в котором учтены изменения в законодательстве, происшедшие за последнее время. Учебник соответствует действующему федеральному государственному образовательному стандарту, учебным программам по административному праву.

⁸ См.: *Попов Л. Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма : ИНФРА-М, 2015 ; *Шергин А. П.* 85-летие профессора Льва Леонидовича Попова // Адм. право и процесс. 2015. № 7. С. 4–7.

⁹ См.: *Россинский Б. В.* Избранное. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016 ; *Его же.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Адм. право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24 ; *Старилов Ю. Н.* Талантливый организатор, ученый и педагог, надежный человек, коллега и друг. О Борисе Вульфовиче Россинском // Там же. С. 25–36 ; *Денисенко В. В.* Притяжение самобытного таланта профессора Бориса Вульфовича Россинского // Там же. С. 37–43.

¹⁰ См.: *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.

РАЗДЕЛ I

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЛАСТЬ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие, содержание и виды управления

Управление в самом общем смысле можно рассматривать как целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. «Управлять» – значит «направлять, руководить», «распоряжаться», «указывать», «приказывать», «контролировать», «координировать», «объединять», «согласовывать намерения и деятельность», «осуществлять руководство», «вести учет», «заставлять действовать», «применять правовые нормы», «обеспечивать правомерность действий и решений». «Управлять» – это оказывать на кого-то (определенные объекты) «воздействие», т.е. посредством управления происходят «влияние, реальное преобразование, осязаемое изменение»¹. В 60-х гг. XX в. сформировалось новое научное направление – кибернетика², предметом изучения которой стали процессы управления в различных областях. Используя математический аппарат, математическую логику и теорию функций, удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучала вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации в любых сложных динамических системах³. При этом управление рассматривалось на высоком уровне абстракции, а особое значение придавалось процедурам управления, его принципам, закономерностям и связям многочисленных элементов, образующих единую систему. В конце 90-х гг. XX в. кибернетика (уже как *новая кибернетика*), несмотря на различные взгляды

¹ Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М. : Изд-во РАГС, 2008. С. 19.

² См.: Берг А. И. Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М., 1964 ; Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958.

³ См.: Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник. М., 1997. С. 6 ; Гвишиани Д. М. Организация и управление. Изд. 3-е, перераб. М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998.

на ее значение для технического прогресса, информатизации, модернизации общественных институтов, не уменьшила своего потенциала для понимания сущности и закономерностей в системе публичного управления.

Понятие «система управления», раскрывающее сущность управления, характеризуется наличием следующих признаков и элементов: задачи и цели; субъекты и объекты управления; функции; организационная структура; единство, самостоятельность и взаимозависимость элементов системы; определенные формы и методы деятельности.

С одной стороны, управление создается и осуществляется с целью организации управленческой системы (*административной системы*). С другой – управление само по себе невозможно вне организационных связей и отношений, т.е. без каких-либо организационно-функциональных институтов.

Традиционно выделяются следующие *виды управления*: 1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами); 2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов); 3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями). Каждый из данных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

Под *социальным управлением* понимается управление в сфере человеческой, общественной деятельности; это управление общественными отношениями, процессами в обществе, управление поведением людей и их коллективами, организациями, в которых люди осуществляют трудовую или служебную деятельность. Совместная общественная деятельность людей реализуется в различных областях: например, в процессе производства и потребления материальных благ, в социально-политической, идеологической, этической, культурной, семейной сферах. Протекаемые в указанных областях процессы, отличающиеся порой особой сложностью и важностью, требуют руководства, т.е. приведения отношений в законченную систему, создания упорядоченности общественных связей. В каждой сфере, обладающей качественным своеобразием, приемлемы лишь специальные системы управленческой организации.

Таким образом, управленческое начало обязательно, в частности, и для социальной системы, в которой выделяются два участника управления – субъект и объект с прямыми и обратными связями между ними.

Под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. Весьма точное определение управления дал Г. В. Атаманчук⁴: управление – это целеполагающее, т.е. сознательное (продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено

⁴ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Изд. 2-е, доп. М., 2004. С. 50 ; *Его же*. Управление в жизнедеятельности людей...

как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и пр.).

Следует отметить, что сущность управления на протяжении многих десятилетий остается неизменной. Определяя понятие «управление», классик менеджмента А. Файоль называет шесть следующих функций (операций):

- 1) технические (производство, выделка и обработка);
- 2) коммерческие (покупка, продажа и обмен);
- 3) финансовые (привлечение средств и распоряжение ими);
- 4) страховые (страхование и охрана имущества и лиц);
- 5) учетные (бухгалтерия, калькуляция, учет, статистика и т.д.);
- 6) административные (предвидение, организация, распорядительство, координирование и контроль).

Раскрывая смысл административной операции, ученый поясняет: «Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать;

предвидеть, т.е. учитывать грядущее и выработать программу действия;

организовывать, т.е. строить двойной – материальный и социальный – организм предприятия;

распоряжаться, т.е. заставлять персонал надлежаще работать;

координировать, т.е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия;

контролировать, т.е. заботиться о том, чтобы всё совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям»⁵.

В литературе рассматриваются несколько видов систем: технические (энергосистема, информационно-вычислительная сеть, технологический процесс и пр.); социально-экономические (отрасли производства, отдельные предприятия, организации, сфера обслуживания и др.); организационные системы, основным элементом которых является сам человек⁶. Как правило, большинство членов общества входят в одну или несколько организаций, т.е. организационные отношения – характерная черта человеческого бытия. Люди входят в организацию для решения задач посредством процессов управления⁷. Организация – это сознательное объединение людей, характеризующееся началами системности, разумной организованности, структурированности и преследующее достижение определенных социальных целей и решение общественно значимых задач. В каждой организации имеют место управленческие процессы, необходимые для достижения ее целей и задач.

Любому управленческому процессу свойственны характерные черты:

- 1) необходимость создания и функционирования законченной системы;
- 2) целенаправленное воздействие на систему, результатом которого ста-

⁵ Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление – это наука и искусство. М., 1992. С. 11–12.

⁶ См.: Кнорринг В. И. Искусство управления. С. 2.

⁷ См.: Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент : человек, стратегия, организация, процесс. М., 1996. С. 8, 9.

новится достижение упорядоченности отношений и связей, способных выполнять поставленные задачи; 3) наличие субъекта и объекта управления в качестве непосредственных участников управления; 4) информация как главное связующее звено между участниками управления; 5) наличие иерархии в структуре управления (элементы, подсистемы, отрасли, области); 6) использование различных форм подчинения объекта управления субъекту управления, в рамках которых применяются различные методы, формы, способы, средства и приемы управления.

Сущность социального управления раскрывается в процессе анализа следующих его характеристик:

1) управление – процесс *сознательно-волевого воздействия* конкретного субъекта управления на соответствующие объекты;

2) управление – деятельность, построенная на *конкретных принципах осуществления управленческих действий*, достижения определенных целей управления и решения административных задач;

3) управление – функциональное социально-правовое явление, т.е. публичное управление⁸ характеризуется множеством осуществляемых *административных функций*;

4) управление организуется и осуществляется специально подготовленными *субъектами управления*, для которых управление является профессией, *профессиональной деятельностью*;

5) управление – *управленческий процесс*, система административных процедур, имеющих конкретное правовое содержание;

6) управление реализуется либо для достижения общих *управленческих задач*, либо для решения управленческих дел в конкретных областях социальной или государственной жизни (управление внутренними делами, управление в области иностранных дел, охрана общественного порядка, управление в области финансов, управление в сфере юстиции, управление строительным комплексом страны);

7) управление может рассматриваться как конкретная закрытая *организационная система*, построенная на определенных правовых основаниях; т.е. это отдельная организация, которая имеет конкретные цели и задачи управления, организационное строение, полномочия и структуру, взаимодействует с другими организациями.

Содержание социального управления составляют упорядочение общественных отношений, регулирование организации и функционирования социального порядка и общественных объединений, обеспечение условий для гармоничного развития личности, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Во всех этих случаях объектом управления становятся социально-волевые связи, поведение человека и его действия. Однако человек – это и субъект социального управления, которое осуществляется им в отношении других людей. В каждом конкретном случае субъектом социального управления выступают как отдельные личности, так и организации: государственные, общественные, международные.

⁸ О содержании, формах и методах публичного управления см., например: *Чиркин В. Е.* Публичное управление : учебник. М. : Юристъ, 2004.

Социальное управление включает понятие *социально-управленческой деятельности* – более широкое по отношению к термину «управление». *Управленческая деятельность* предполагает наличие практического элемента в осуществлении управления, т.е. характеризуется непосредственным осуществлением функций социального управления – исполнением норм, правил, организацией, руководством, координированием, учетом и контролем.

Создание *организационной структуры* социального управления – необходимое, но недостаточное условие достижения поставленных цели и задач управления. Реальность управления обеспечивается такими его качествами, как организованность, ответственность, подчиненность, сила, воля. Взятые в совокупности, они образуют новое качество – *властность управления*, т.е. наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями для успешной реализации возложенных на него управленческих функций. Таким образом, управление неотделимо от понятий «власть», «государственная власть».

Социальное управление включает несколько *видов*, различающихся по целям, задачам, функциям, субъектам и их полномочиям, а также процедурам управления: 1) *государственное управление* (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти); 2) *местное управление* (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное самоуправление); 3) *общественное управление* (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях); 4) *коммерческое управление* (управление в коммерческих организациях, созданных в целях извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).

§ 2. Государственное управление как область действия административного права.

Виды государственного управления

Государственное управление создает практическую основу для возникновения *системы административно-правового регулирования* отношений, возникающих в процессе осуществления органами государственного управления административных функций, процесса управления, применения управленческих методов разрешения административно-правовых споров. *Государственное управление представляет собой область действия норм административного права*, ибо управленческие отношения являются предметом правовой регламентации со стороны административного права. Если из социальной практики по какой-либо причине исчезнут отношения в сфере государственного управления, то административное право лишится своей практической социально значимой основы, т.е. практика публичного администрирования подлежит административно-правовой регламентации.

Общеизвестно, что процесс управления, профессиональная служба чиновников, управленческие решения, применяемые соответствующими должностными лицами меры поощрения и принуждения и многое другое обязательно должны устанавливаться административным правом, а также обеспечиваться как административно-правовой, так и судебной защитой (правосудием).

Процесс управления, базирующийся на многочисленных административно-правовых процедурах, обеспечивает законность правоприменения и административного нормотворчества.

Общая теория государственного управления включает в себя следующие необходимые *элементы*:

- 1) цели и задачи государственного управления;
- 2) соотношение функций управления с другими функциями государственной деятельности;
- 3) взаимодействие органов государственного управления с другими органами государства – парламентом, судами, прокуратурой, контрольными и надзорными органами;
- 4) организация государственного управления и его система;
- 5) роль и назначение человека в государственном управлении, т.е. значение персонала управления, публичной службы.

Основными *областями* теории государственного управления являются: 1) персонал управления (публичная служба); 2) руководство и взаимодействие в управлении; 3) бюджет и финансы; 4) организация, планирование, стратегическое планирование; 5) информация, информационные технологии⁹, доступ к информации; 6) законодательство.

Предмет теории государственного управления и предмет административного права во многом соотносимы, так как это родственные науки: *теория управления*, включающая *управленческую (административную) политику*, и *теория административного права* принадлежат к числу *управленческих наук*. Современная управленческая наука развивается по следующим направлениям: государственно-управленческая теория; организация управления; бюджет и финансы; персонал и организация управления; персонал управления и руководство (стиль, методы работы и т.д.); информация о системе управления (технология информации); региональная и муниципальная управленческая политика; право и управление; управление и окружающая среда; планирование и решение; государство, управление и экономика; управленческий труд и социальная политика; международный порядок и управленческие отношения.

Отраслевые управленческие науки имеют специфические предметы изучения.

Административное право устанавливает в *правовых формах управление* и его процедуру; определяет законность совершения каких-либо управленческих действий, т.е. допустимы ли они внутри системы управления в качестве правовых явлений; теория управления оценивает управленческие действия с точки зрения целесообразности, эффективности, полезности и значимости. Административное право фундаментирует и обеспечивает правомерное государственное управление и эффективно действующую исполнительную власть посредством административно-правовых форм и методов организа-

⁹ См., например: О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов : постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 394 (в ред. постановления Правительства РФ от 5 мая 2016 г. № 392).

ции публичного управления. Для этого разрабатываются и принимаются различные нормативные правовые акты, например: *регламент* Правительства РФ; *порядок* опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; *типовой регламент* внутренней организации федеральных органов исполнительной власти; *типовой регламент* взаимодействия федеральных органов исполнительной власти; *правила подготовки нормативных правовых актов* федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации; *регламенты федеральных органов исполнительной власти* (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства); административные регламенты исполнения государственных функций¹⁰; административные регламенты предоставления государственных услуг¹¹; *должностные регламенты* гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти; соответствующие нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти в субъектах РФ.

Административное право определяет масштабы и границы правового регулирования в сфере государственного управления. Отличие теории государственного управления от административного права состоит в том, что теория государственного управления рассматривает его как комплексное, единое системное образование, избегая анализа юридического аспекта проблемы, лишь во взаимодействии с другими элементами, сторонами и регуляторами управления. В силу наличия целостного подхода к изучению государственного управления как общественного явления теорию государственного управления можно отнести к социологии или политологии. Теория административного права есть наука об управленческом праве (праве управления), а теория государственного управления представляет собой науку о структурных, социологических характеристиках управления и управленческой деятельности, ее содержании, принципах, методах, стиле.

В настоящее время углубление и расширение предмета собственно теории государственного управления привели к достаточно четкому отграничению ее от структуры и предмета административного права. В учебных планах системы юридического образования находится учебная дисциплина «Теория государственного управления». Вместе с тем никогда никому не удастся отделить до конца теорию государственного управления и само административное право, которые являются по сути разными ветвями одной науки об управлении. Учитывая важное значение государственного управления в жизни общества, все, кому предстоит выполнять управленческие функции, должны знакомиться с ними и с проблемами их эффективного выполнения еще на студенческой скамье. Это становится особенно актуальным в пери-

¹⁰ О теории административных регламентов см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : монография. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : ЭкООнис, 2011 ; Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009. М. : ГУ – Высш. шк. экономики, 2010.

¹¹ См., например: Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 / под. ред. А. В. Клименко, С. М. Плаксина. М., 2011.

од создания новой системы государственного управления, ее модернизации, когда она динамично реформируется и когда изменяются базовые условия существования системы управления экономикой и обществом.

Административному праву принадлежит особая роль в механизме правового воздействия на сферу государственно-управленческих отношений. Управление вообще и государственное управление в частности – это «организационная сущность» и «содержательная основа» административно-правовой теории; данные категории обуславливают логику рассмотрения административно-правового материала.

Говоря о перспективах развития теории государственного управления, важно подчеркнуть, что это и государствоведческая, и административно-правовая дисциплина, которая должна быть сосредоточена на проблемах именно государственного управления. Иными словами, наука о государстве, исполнительной власти, его функциях и задачах должна давать достаточную сумму специальных, профессиональных знаний в такой сложной деятельности, как государственное управление. Другая же наука – административное право – должна концентрироваться на изучении правового регулирования в сфере государственного управления.

Принципиально необходимое и результативное взаимодействие теории государственного управления и административного права можно проследить даже всего лишь на одном примере, а именно институте акта управления (административного правового акта): управление невозможно без принятия решений (актов правления), однако они должны издаваться строго в соответствии с установленными правовыми нормами и в рамках конкретных административных процедур. Здесь важен вывод о том, что «языком государственного управления становится именно юридический язык, язык правовых актов. А юридические технологии занимают всё более заметное место в арсенале технологий управления»¹². Следовательно, «язык правовых актов» – это преимущественно административно-правовой лексикон.

Видами государственного управления являются: 1) *внутреннее государственное управление*, осуществляемое исполнительными органами государственной власти с целью организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т.е. для проведения позитивной управленческой деятельности с целью решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов); 2) *внешнее государственное управление* осуществляется органами исполнительной власти с целью реализации «внешних» (в том числе иногда и принуждающих) полномочий, т.е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию); 3) *внутриорганизационное государственное управление* – осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти,

¹² *Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.*

судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти.

Управление с точки зрения его организации в принципе одинаково во всех сферах, однако следует различать общее управление и особенное (специальное). *Общее управление* предназначено для любого вида управленческой деятельности и реализуется одинаковыми механизмами, формами и методами независимо от отраслей и сфер управленческой деятельности. *Особенное управление* распространяется на конкретные сферы и области – финансы, строительство, сельское хозяйство, горное дело, внутренние и иностранные дела и т.д.

Вопрос о первичности практического управленческого труда публичных служащих по сравнению с административно-правовыми нормами является важнейшим при рассмотрении самых основных подходов, задающих последовательность изучения административного права. Один из подходов использует аксиому о различии правовых отраслей *по предмету и методам правового регулирования*. Предметом правового регулирования служит система однородных общественных отношений, которые регулирует та или иная отрасль права. Под методами правового регулирования понимается система приемов и способов юридического воздействия на конкретную сферу общественных отношений в целях их упорядочения и защиты.

Однако прежде чем приступить к анализу предмета административного права и методов его правового регулирования, целесообразно рассмотреть «практическую основу» административного права, которая обуславливает важнейшие черты регулируемых административным правом общественных отношений, т.е. систему *государственно-управленческих отношений*. С данной точки зрения административное право можно охарактеризовать как *управленческое право, право управления*, так как оно регулирует общественные отношения, складывающиеся при организации и функционировании исполнительной власти, отношения в сфере государственного (публичного) управления.

Действие административного права весьма масштабно. Непосредственное административно-правовое воздействие распространяется на три большие сферы общественных отношений:

1) деятельность *органов государственной власти* и уполномоченных должностных лиц (органов исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих) по реализации функций *государственного и местного самоуправления*. Административно-правовой режим подобной деятельности в различных областях (например, в государственной службе (служебном праве), полицейском праве, муниципальном праве, строительном праве, школьном и таможенном праве) устанавливается отраслевыми правовыми средствами и методами. Это так называемое *управленческое право* (включающее в себя управление в отраслях и межотраслевых сферах), которое посредством регулятивной функции защищает права и свободы граждан, обеспечивает административное нормотворчество и устанавливает ответственность в государственном управлении;

2) обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с правонарушениями, совершенными в сфере, подконтрольной органам исполнительной власти (строительство, статистика, торговля, налогообложение, таможенное дело и т.д.). Это так называемое *административно-деликтное право*, осуществляющее административно-юрисдикционные функции и контрольно-надзорные полномочия.

3) *защита прав и свобод физических и юридических лиц* от незаконных действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и местного самоуправления. Такая правовая защита реализуется при помощи как сугубо административно-правовых средств, так и юридических институтов и общего потенциала административного судопроизводства (Кодекс административного судопроизводства РФ 2015 г.).

В учебном курсе «Административное право» изучается административное законодательство (законодательство, действующее в сфере публичного управления), регулирующее деятельность органов государственной исполнительной власти и других субъектов права, причастных к осуществлению функций государственного управления, а также полномочий исполнительных органов муниципального образования.

§ 3. Понятие, задачи и функции государственного управления

К определению понятия «государственное управление» можно подходить с разных точек зрения. Иногда управление трактуется как такая государственная деятельность, которая не является ни правосудием, ни законодательством. Классическая же дефиниция управления – деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодательства и правосудия. Это так называемое *негативное* определение государственного управления выделяет и связывает воедино такие явления и институты, как государственное управление и правительство в качестве исполнительного органа единой государственной власти (а также других органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, реализующих в определенном объеме функции государственного управления (для чего государство делегирует им необходимые полномочия).

Государственное управление представляет собой важнейший правовой институт, призванный осуществлять *исполнительную власть*. С организационно-функциональной точки зрения, *государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.)*. *Государственное управление – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, реализующих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.*

Государственное управление представляет собой чрезвычайно сложную динамическую систему, каждый элемент которой передает, воспринимает и преобразует регулирующие воздействия таким образом, что они упорядочивают общественную жизнь. Признаку системности государственного управления в специальной литературе¹³ уделяется особое внимание, так как в эту деятельность вовлечены миллионы управленцев (государственных служащих и должностных лиц), принимающих и исполняющих правовые акты управления, а также граждан и, кроме того, колоссальные финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Системность государственного управления обеспечивает достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо связывает в единое целое с помощью управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъектов и объектов управления.

Все определения государственного управления содержат указание на его главное содержание – целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения. Необходимо отметить, что такое воздействие обеспечивается именно силой государства, т.е. властным характером используемых в процессе управления методов и средств. Г. В. Атаманчук выделяет три обязательных свойства государственного управления: 1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; 2) распространенность государственного управления на всё общество (его всеобщность); 3) системность¹⁴.

Государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. С организационной точки зрения *государственное управление* – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, реализующих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, экономического (хозяйственного) и административно-политического строительства.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающие вышеизложенные положения.

1. Государственное управление *в широком понимании* – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и др.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функ-

¹³ См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 38, 92–110.

¹⁴ См.: Там же. С. 35–39.

ции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти.

2. Государственное управление *в узком понимании* – это административная деятельность¹⁵, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. В административном праве, как правило, понятие государственного управления рассматривается в большей степени в узком понимании. Государственное управление в узком смысле – это практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам, реализующим функции управления, относятся и местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного (или муниципального) управления. В их деятельности с наибольшей полнотой обнаруживаются черты, присущие управлению как особому виду государственной деятельности.

Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

государственная управленческая деятельность – осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

область государственного управления – сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);

отрасль государственного управления – система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

сфера государственного управления – комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального

¹⁵ В современной литературе (как, впрочем, и ранее) административная деятельность рассматривается как вид деятельности исполнительных органов публичной власти, для которой характерны: 1) внешневластное правоприменение; 2) осуществление административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий посредством принятия актов управления (или административных актов). См.: *Купреев С. С.* О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти // Адм. право и процесс. 2014. № 4. С. 29.

назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления реализуют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах;

орган государственного управления (исполнительной власти) – субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах, наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Поскольку государственное управление осуществляется и посредством принуждения, то в качестве субъектов управления можно выделить организации, не относящиеся к органам исполнительной власти, которым делегированы соответствующие полномочия принуждающего характера, направленные на обеспечение общего правопорядка, законности и защиту прав и свобод физических лиц и организаций, например: 1) суды общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях; 2) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ и уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях; 3) общественные объединения (организации) и другие субъекты, уполномоченные государством применять меры контроля, а также выполнять важные государственно-управленческие функции. Сюда можно отнести, например, *общественные палаты*, создаваемые в субъектах РФ для осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, для обеспечения прав и свобод граждан РФ. Важную роль в охране общественного порядка играют *народные дружины*, создаваемые в соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Народные дружинники имеют, например, право требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния.

Как бы в теории управления и административного права не определялось понятие «государственное управление», устойчивой всегда будет констатация, что практическую основу для формирования отрасли административного права представляет государственное управление, которое является практически содержательной деятельностью органов исполнительной власти. Словом, функционирование исполнительных органов государственной власти обеспечивается всегда термином «государственное управление»¹⁶.

Государственное управление, понимаемое в узком смысле, имеет следующие *признаки*.

1. Государственное управление представляет собой особый вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти, которая

¹⁶ В связи с этим вряд ли можно согласиться с мнением, согласно которому «термин «государственное управление» ... постепенно утрачивает свое фундаментальное значение в российском административном праве» (*Купреев С. С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Адм. право и процесс. 2011. № 6. С. 12*). В странах с мощными традициями в формировании административно-правовой теории указанный подход трудно представляем.

отличается от деятельности по реализации законодательной и представительной власти формой, методами и содержанием. Государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов.

2. Государственное управление наряду с правоприменением осуществляет *административное правотворчество* (правоустановление). Правотворческая деятельность заключается в том, что органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и утверждают обязательные для других субъектов права (объектов управления) правила поведения, контролируют соблюдение этих правил и самостоятельно осуществляют административную юрисдикцию (правоохранительную деятельность).

3. *Масштабность и всеобщность государственного управления.* Государственное управление осуществляется везде, где возникает необходимость в обеспечении исполнения законодательных актов, а также защиты прав и свобод граждан (признак всеобщности), – в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества: хозяйственно-экономическом строительстве, социально-культурной и административно-политической сферах (признак масштабности). Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации; в последнем случае имеет место *государственное регулирование* посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур.

4. Государственное управление – это *непрерывная, постоянная и планомерная* деятельность, основанная на объективных закономерностях функционирования исполнительной власти и направленная на обеспечение государственных интересов, прав и свобод граждан, общественного порядка и безопасности. В процессе государственного управления решаются задачи и осуществляются функции государства и обеспечиваются как интересы государства, так и конституционные права и свободы граждан.

5. Государственное управление осуществляется *специальными органами* государственной исполнительной власти, которые создаются государством как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ и образуют систему органов государственного управления. Действуя по поручению и от имени государства и реализуя функции государственного управления, эти органы наделяются полномочиями государственно-властного характера и действуют в пределах *компетенции*, установленной для них нормативными правовыми актами.

6. *Законность (правомерность)* государственного управления, т.е. деятельность органов исполнительной власти основывается на положениях и требованиях федеральных законов и законодательных актов субъектов РФ. Управленческая деятельность осуществляется органами только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции.

7. Государственное управление строится на основе *вертикальных* (субординационных, иерархических) и *горизонтальных* связей и отношений. В большей мере распространены вертикальные отношения, т.е. отношения строгого подчинения административной и дисциплинарной власти субъектов

управления. В последние годы появились новые формы организации – горизонтальные отношения, основанные на равенстве субъектов управления. В данном случае можно говорить о перераспределении полномочий между органами исполнительной власти, заключении публичных (административных) договоров.

8. Государственное управление основывается на принципе *организационности*, т.е. для него характерно многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Организационная деятельность органов государственного управления включает исполнение как внешних, так и внутренних административных функций. *Внутриорганизационная* деятельность осуществляется также законодательными органами, судами, прокуратурой, создавая при этом необходимые условия для реализации непосредственных функций самих этих органов (законотворчество, правосудие, осуществление прокурорского надзора). Органы исполнительной власти сочетают внутреннее управление (создание структуры органа управления, подготовка квалифицированных служащих, т.е. самоорганизация) с внешним управлением, или осуществлением соответствующим субъектов управления функций внешнего характера и воздействия на объекты управления.

9. Государственное управление реализует полномочия *юрисдикционного* характера, иными словами обеспечивает административный (внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти «принуждающего» управления (например, назначение административных наказаний, применение мер административного предупреждения или административного пресечения).

Основными *задачами* государственного управления являются:

1. Создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан, их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов. В этом случае речь идет о так называемом «обеспечительном», «созидающем», «положительном» управлении. Государство осуществляет управление организациями (публичными структурами), которые играют в жизни общества важную социально-культурную роль и выполняют общественно полезные функции (например, управление в сфере оказания социальной помощи, управление в сфере здравоохранения и образования); деятельность управляемых организаций и учреждений направлена на воспитание и обучение людей, удовлетворение их интересов, повышение благосостояния. Эта задача государственного управления преимущественно выполняется специальными органами управления в области управления социально-культурной жизни и хозяйственного строительства. Здесь не применяется государственное принуждение и не осуществляется юрисдикционная (принуждающая) функция.

2. Обеспечение *общественного порядка и безопасности*. Решение данной задачи направлено на защиту правопорядка, самого государства и граждан от угрожающей опасности: это, например, борьба с эпидемиями, наводнениями, беспорядками, нарушением правил дорожного движения, правил противопожарной безопасности, контроль за промышленной деятельностью,

способной причинить вред людям и окружающей природной среде. Для решения этой задачи создаются специальные органы государственного управления, которые наделяются специальными полномочиями. Эта задача решается посредством применения мер административного принуждения, т.е. здесь имеет место «принуждающее» («правоохранительное») государственное управление.

3. *Государственное регулирование процессов*, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни, и государственная поддержка некоторых предприятий и организаций. В данном случае речь идет об особой государственной поддержке некоторых отраслей экономики отдельных производств, развития предпринимательства, народных промыслов, о заботе о тех регионах страны, в которых сложилась сложная ситуация, а также о некоторых муниципальных образованиях; сюда относятся поддержка конкретных областей науки, культуры и экономики, граждан, создание новых культурных учреждений (театров, библиотек). Типичными инструментами такого вида государственного управления являются план, субсидии, дотации, финансовая поддержка, реструктуризация просроченной задолженности.

4. Создание и обеспечение эффективной работы механизма *налогообложения*. Эта задача государственного управления выделяется особо, ибо от качественного функционирования механизма налогообложения, сбора налогов зависит благосостояние всего общества. Решение этой задачи направлено на укрепление финансовой основы государства и повышение эффективности *финансовой деятельности* государства, субъектов РФ и муниципальных образований. Поэтому органы государственного управления в данном случае могут применять не только регулирующие механизмы, но и меры государственного принуждения.

5. Создание *кадрового потенциала управления* (публичной службы, государственной службы – гражданской, правоохранительной, военной). Эта задача особенно важна потому, что именно государственные служащие практически выполняют функции государственного управления, имея для этого необходимые полномочия.

Видами государственного управления являются: 1) *внутреннее государственное управление*, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т.е. проведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (реализация действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов); 2) *внешнее государственное управление*, осуществляемое органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе иногда принуждающих) полномочий, т.е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию); 3) *внутриоргани-*

зационное государственное управление, осуществляемое в целях реализации исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти.

Государственное управление урегулировано публичным (административным) правом, при этом отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат частноправовой (гражданско-правовой) регламентации. Поэтому следует различать *суверенное государственное управление* и *управление, осуществляемое в частноправовых формах*. Эти виды управления характеризуются различными правовыми формами. Если государственное управление реализуется в форме публичного права, то говорят о суверенном (публичном) управлении, осуществляемом самим государством (его органами, государственными служащими) либо от его имени; если управленческая деятельность установлена частным правом, то речь идет о частноправовом управлении.

Суверенное управление – это управление «принуждающее» (правоохранительное, атакующее, «нападающее», ограничивающее права субъектов права, жесткое), т.е. применяющее меры административного принуждения. В данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера. Здесь возможно временное ограничение реализации прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими органами, в задачи которых входят обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главным принципом «принуждающего» управления является законность.

В отечественной административно-правовой литературе последних десятилетий проблемы частноправового управления не затрагиваются. Такой вид управления имеет место в тех случаях, когда само государство не выступает в роли суверенного участника правоотношений. Поэтому оно предполагает равноправие государства как участника частноправовых отношений, т.е. участвует в общей конкурентной экономической жизни, получает финансовые доходы, увеличивает свое состояние или продает его, совершая при этом соответствующие действия. Деятельность, осуществляемая в частноправовых формах, направлена на достижение государственно-управленческих целей и решение государственно-правовых задач путем участия в экономической жизни.

Частная область государственного управления охватывает материальные (экономические) потребности управления, т.е. когда государство (государственные органы) выступает в качестве частного предпринимателя и заключает различные договоры. К ним относятся, например, договоры купли-продажи, которые имеют целью обеспечение управления необходимыми для управленческой деятельности материалами (формирование и обеспечение деятельности персонала управления, приобретение материалов, техни-

ки, канцелярских принадлежностей, земельных участков для возведения административного здания), договоры подряда с дорожно-строительными предприятиями, договоры лизинга и договоры на сервисное обслуживание, трудовые договоры со служащими и рабочими, находящимися на публичной службе. Государство участвует в этих договорах в качестве не только заказчика и потребителя, но и субъекта, желающего получить экономическую (финансовую) прибыль как самостоятельный предприниматель на равных с другими предпринимателями.

Управление, в процессе реализации которого используются частноправовые средства и механизмы, может также осуществляться как хозяйственная деятельность органов публичной власти по обеспечению «нормального» существования общества (например, государственное обеспечение электроэнергией, газом, водой, теплом; организация самими городами, поселками и другими административно-территориальными единицами уборки мусора, очистки сточных вод, ликвидации вредных веществ и т.д.). Такое управление, которое можно назвать созидающим, положительным, является необходимым атрибутом современного социального государства. Положительное управление – это забота государства о нормальном существовании людей; это и управление образованием и социальным строительством (строительством жилья на льготных условиях для определенных категорий населения), и управление в области здравоохранения, экономики, транспорта, электроснабжения, водоснабжения и т.д. Подобная форма организации управления распространена во многих странах, причем она допускается лишь в определенных случаях. Там, где нет четкого правового регулирования со стороны государства, положительное управление могут осуществлять частные предприятия.

Управление с точки зрения его организации в принципе одинаково во всех сферах, однако следует различать общее управление и особенное (специальное). *Общее управление* предназначено для любого вида управленческой деятельности и реализуется одинаковыми механизмами, формами и методами независимо от отраслей и сфер управленческой деятельности. *Особенное управление* распространяется на конкретные сферы и области – финансы, строительство, сельское хозяйство, горное дело, внутренние и иностранные дела и т.д.

Проблема управленческих функций¹⁷ позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности органов управления в различных материалах и средствах.

Функция управления – это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие). Наряду с функциями государственного управления выделяются функции органов государствен-

¹⁷ О функциях государственного управления см.: Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник. М. : ТК Велби : Проспект, 2004. С. 125–136.

ного управления (их управляющее воздействие на объекты), а также управленческие функции всех органов государства (органов представительной и судебной властей). Эти функции имеют ряд сходных признаков (например, по субъекту и объекту управления). Одним из важных вопросов является правовое установление функций государственного управления в функциях органов государственного управления, последние должны иметь нормативно определенную компетенцию, обеспечивающую качественное выполнение функций государственного управления.

В настоящем учебнике функции управления рассматриваются как функции органов исполнительной власти (государственного управления).

Основные функции государственного управления – это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

К основным функциям государственного управления можно отнести следующие.

1. *Информационное обеспечение деятельности государственных органов*, т.е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления. Важнейшими элементами информационной системы публичного управления являются *информационное взаимодействие* органов публичной власти (должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) и обеспечение доступа к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти (например, *Порядок информационного взаимодействия* Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службы при осуществлении государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденный приказом Россельхознадзора и ФТС России от 23 июня 2014 г. № 303/1178).

2. *Прогнозирование и моделирование* развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления. Прогнозирование – предвидение изменений в развитии и результате каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа. Прогнозирование – это необходимый инструмент в деле принятия важнейших управленческих решений, без него невозможно определить последствия социальных процессов, будущее состояние общества в целом, мобильность и эффективность деятельности государственных органов. Прогнозирование в конкретной сфере публичного управления представляет собой деятельность уполномоченных участников по разработке научно обоснованных представлений о рисках в развитии административной системы и административного законодательства, о возможных проблемах и угрозах административно-правовым институтам, о направлениях, результатах и показателях развития

системы и структуры публичного управления в стране. Результатом осуществления функции прогнозирования становится *прогноз* как соответствующий документ, в котором содержится система научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и ожидаемых результатах развития системы публичного управления или его отдельной сферы на среднесрочный или долгосрочный период.

В рамках данных функций государственного управления органами исполнительной власти может осуществляться функция *мониторинга*, означающего деятельность субъектов государственного управления по комплексной оценке хода и итогов реализации тех или иных нормативных правовых актов, определяющих комплексное правовое регулирование управленческих отношений, а также по оценке их взаимодействия в соответствующей сфере правоотношений и реализации полномочий государственных органов. В рамках мониторинговой деятельности осуществляется поиск ответа на вопрос о качестве и эффективности принимаемых органами исполнительной власти решений и осуществляемых действий. В настоящее время в области административно-правового регулирования мониторингу подлежат множество отношений, возникающих в сфере публичного управления (мониторинг правоприменения¹⁸, реализация мер по противодействию коррупции, нормативных правовых актов, административно-правовых актов, действия законодательства об административных правонарушениях и т.д.). Основными задачами мониторинга являются: сбор, систематизация и обобщение информации об объекте мониторинговой деятельности; оценка степени достижения запланированных целей развития и обеспечения эффективного функционирования того или иного элемента системы государственного управления; оценка результативности и эффективности документов, в которых устанавливаются соответствующие виды субъектов публичного управления, формы и методы управленческой деятельности; оценка влияния разнообразных факторов на достижение целей развития государственного управления; оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации разрабатываемых планов и документов; проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз в сфере публичного администрирования, своевременное принятие мер по их предотвращению; разработка предложений по повышению эффективности функционирования всех элементов системы публичного управления.

Так, уполномоченным исполнительным органом государственной власти Воронежской области, ответственным за организацию и осуществление мониторинга процесса реализации стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу, является Главное управление экономического развития Воронежской области. В связи с этим разработан Примерный формат ежеквартального заслушивания руководителя органа исполнительной власти Воронежской области по достиже-

¹⁸ См.: Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657. См. также: Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 год.

нию стратегических целей развития (Приложение к постановлению администрации Воронежской области от 20 марта 2008 г. № 207 «Об организации мониторинга»).

3. *Планирование* – определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления, в частности реализации государственных функций (экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т.д.). Кроме того, это разработка целей, задач и направлений развития и реформы государственной деятельности и государственного управления. В процессе реализации функции планирования создаются программы по развитию отношений в различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные, региональные и комплексные программы), а также программы по изменению и улучшению деятельности органа государственного управления и его структуры.

В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁹ под *планированием* понимается деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания (при этом целеполагание – это определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ). Указанный закон определяет в числе основных понятий «план деятельности федерального органа исполнительной власти», под которым понимается документ стратегического планирования, содержащий цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривающий в рамках установленных полномочий федерального органа исполнительной власти обеспечение реализации документов стратегического планирования. Одними из важнейших форм современного планирования являются: а) *государственные программы Российской Федерации* как документ стратегического планирования, в который включен комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения

¹⁹ В субъектах РФ действуют законы этих субъектов, определяющие систему документов стратегического планирования в субъектах РФ (например, Закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 64-ОЗ «О системе документов стратегического планирования Воронежской области»).

национальной безопасности РФ; б) *государственная программа субъекта РФ* для эффективного достижения целей и решения задач социально-экономического развития субъекта РФ; в) *муниципальная программа* для достижения целей и решений задач социально-экономического развития муниципального образования. Законы субъектов РФ, принятые по вопросам разработки программы социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ на плановый период, устанавливают перечень долгосрочных республиканских, областных, краевых, региональных и ведомственных *целевых программ* субъекта РФ.

Исполнительные органы государственной власти осуществляют несколько видов *функций планирования*, например функцию *бюджетного планирования*. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» устанавливается, что федеральные органы исполнительной власти – субъекты бюджетного планирования – осуществляют выработку и реализацию государственной политики и нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

4. *Организация* – формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организация в узком смысле – это упорядочение структуры органов государства, штатов, персонала, процессов государственного управления. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. *Распорядительство* – оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т.д.). Распорядительство в узком смысле – это дача текущих указаний руководящими государственными служащими (должностными лицами).

6. *Руководство* – установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство – это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. *Координация* – согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления. Это формирование «ансамбля» управленческой деятельности автономных административных центров и обеспечение гармоничного его функционирования. Если, например, существует несколько самостоятельных организационных систем, каждая из которых имеет собственную сферу деятельности, цели, задачи и методы осуществления функций, и требуется решить пробле-

му соединения усилий различных органов управления, то в данном случае возможно создание органа управления, наделенного координационными полномочиями (в настоящее время координационными органами являются федеральные министерства и иные органы исполнительной власти, реализующие функции регулирования, межотраслевой координации и контрольно-надзорные функции).

8. *Контроль*²⁰ – установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль – это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. В определенных сферах государственной деятельности органы государственной власти постоянно усиливают контроль за совершением тех или иных действий. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор²¹, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений).

В законодательстве различаются *государственный контроль (надзор)* и *муниципальный контроль*. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавливает: порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля; порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок; права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок; права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов. Закон определяет три вида контроля (надзора): *федеральный* государственный контроль (надзор)²², *региональный* государственный контроль (надзор),

²⁰ См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Анкил, 2012.

²¹ Надзор рассматривается в главе 16.

²² См., например: Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению *федерального государственного надзора* за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве : утв. приказом Минздравсоцразвития России от 21 сентября 2011 г. № 1065н.

муниципальный контроль. Соответственно, устанавливаются три вида полномочий, осуществляющих контроль (надзор): полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор); полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор); полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. При этом следует отметить, что государственная функция контроля и надзора подлежит государственной *стандартизации*, т.е. в установленном порядке разрабатываются и утверждаются федеральные государственные *стандарты* указанной функции²³.

Функция по осуществлению федерального государственного надзора, как правило, нормативно (*материально* и *административно-процедурно*) регламентируется (например: Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области образования : утв. приказом Минобрнауки России от 2 мая 2012 г. № 367).

Органы государственного контроля (надзора) в установленном порядке взаимодействуют с органами муниципального контроля при организации и проведении проверок.

Например, в соответствии с Законом Воронежской области от 26 апреля 2013 г. № 52-ОЗ «О муниципальном жилищном контроле на территории Воронежской области» муниципальный *жилищный контроль* осуществляется уполномоченными должностными лицами органов муниципального жилищного контроля, являющимися муниципальными жилищными инспекторами (их перечень утверждается муниципальным правовым актом), путем проведения проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований. Уполномоченные должностные лица, выполняя муниципальный жилищный контроль, реализуют права, установленные в Жилищном кодексе РФ, и исполняют обязанности, определенные в ст. 18 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». К полномочиям органов муниципального жилищного контроля относятся: составление протоколов об административных правонарушениях (в соответствии с нормами КоАП РФ), связанных с нарушением обязательных требований, и принятие мер по предотвращению таких нарушений; направление в уполномоченные органы материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел, а также

²³ См.: Федеральный государственный стандарт государственной функции надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов : утв. приказом Минтруда России от 30 апреля 2013 г. № 181н ; Федеральный государственный стандарт государственной функции надзора и контроля за регистрацией инвалидов в качестве безработных : утв. приказом Минтруда от 11 июля 2013 г. № 303н.

дел об административных правонарушениях, если составление протокола об административном правонарушении не относится к полномочиям должностных лиц органов муниципального жилищного контроля; обращение в суд с заявлениями о ликвидации товарищества, о признании недействительным решения, принятого общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме с нарушением требований Жилищного кодекса РФ, и о признании договора управления данным домом недействительным в случае неисполнения в установленный срок предписания об устранении несоответствия устава товарищества собственников жилья, внесенных в устав изменений обязательным требованиям или в случаях выявления нарушений порядка создания товарищества собственников жилья, выбора управляющей организации, утверждения условий договора управления многоквартирным домом и его заключения.

Видами государственного контроля являются, например, экологический контроль, земельный контроль, государственный строительный контроль, таможенный контроль, налоговый контроль, санитарно-карантинный контроль товаров и грузов, банковский контроль²⁴. В нормативных правовых актах устанавливается порядок осуществления функции контроля. Именно *административные регламенты* устанавливают порядок осуществления контроля в соответствующей сфере деятельности. Например, Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2015 г. № 486, определяет должностных лиц, ответственных за исполнение этой государственной функции, административные процедуры, последовательность действий при исполнении государственной функции, рассмотрение дела об административном правонарушении, порядок рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, контроль исполнения постановлений по делу об административном правонарушении, контроль исполнения государственной функции, порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции.

В проведении государственного контроля (надзора) могут принимать участие в качестве экспертов аккредитованные в установленном законом порядке юридические лица и индивидуальные предприниматели. В соответствии

²⁴ О видах контроля (надзора) см., например: ст. 93 ФЗ «Об образовании», где речь идет о федеральном государственном контроле качества образования и федеральном государственном надзоре в сфере образования; Положение об осуществлении федерального государственного метрологического надзора : утв. постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 246 ; Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов : утв. постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 1394 ; Положение о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения : утв. постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 1391.

с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» регламентируются отношения, которые возникают между участниками национальной системы аккредитации, иными лицами в связи с осуществлением аккредитации в национальной системе аккредитации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий *по контролю* в установленной сфере деятельности. Таким образом, существует необходимость подтверждения национальным органом по аккредитации (соответствующий орган исполнительной власти – *Федеральная служба по аккредитации*) соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющегося официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации. В рамках реализуемого контроля и надзора используются различные способы контрольно-надзорной деятельности, в том числе проведение *проверки*. Приказом Минэкономразвития России от 23 мая 2014 г. № 293 утвержден Порядок проведения проверки экспертного заключения, акта выездной экспертизы, акта экспертизы на предмет соответствия требованиям законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации.

Важным видом государственного контроля является *ведомственный контроль*, например, ведомственный финансовый контроль (Порядок организации и осуществления внутреннего финансового контроля в Федеральной службе судебных приставов, утвержденный приказом ФССП России от 25 мая 2015 г. № 294; см. также: Регламент осуществления ведомственного финансового контроля в ФССП).

Одним из видов контроля выступает так называемый *текущий контроль*. Данный термин содержится практически во всех административных регламентах исполнения государственных функций исполнительными органами государственной власти. Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, определенных административными процедурами по исполнению государственной функции, осуществляется должностными лицами органов исполнительной власти, ответственных за организацию работы по исполнению государственной функции. Перечень должностных лиц, реализующих текущий контроль, устанавливается индивидуальными правовыми актами федеральных или территориальных органов исполнительной власти.

Текущий контроль осуществляется путем проведения должностным лицом, ответственным за организацию работы по исполнению государственной функции, проверок соблюдения и исполнения специалистами положений административного регламента, иных нормативных правовых актов РФ. Периодичность осуществления текущего контроля устанавливается руководителем исполнительного органа государственной власти.

Контроль за полнотой и качеством исполнения государственной функции включает в себя: проведение проверок; выявление и устранение нару-

шений прав конкретных лиц и субъектов права; принятие решений; подготовку ответов на обращения заявителей, содержащие жалобы на действия (бездействие) должностных лиц органов исполнительной власти. Как правило, проверки бывают плановыми (осуществляются на основании полугодовых или годовых планов работы органов исполнительной власти). При проверке могут рассматриваться все вопросы, связанные с исполнением государственной функции (*комплексные проверки*), или вопросы, связанные с исполнением той или иной административной процедуры (*тематические проверки*). Наконец, в соответствии с требованиями законодательства о государственной службе могут проводиться *служебные проверки* в отношении государственных служащих.

9. *Регулирование* – использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования. Регулирование – это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

Полный перечень направлений реализации функции государственного регулирования достаточно велик; укажем лишь некоторые из них: определение правил поведения и действия в конкретной сфере посредством нормативного правового акта; установление конкретных процедур управления (сертификация, лицензирование, налогообложение, регистрация, ведение реестров²⁵ и т.д.); установление механизма контроля требуемых действий, т.е. осуществление контрольной и координационной деятельности, реализация надведомственных полномочий; формулировка задач и этапов управленческой деятельности и т.п.

Регулирование как функция государственного управления часто используется для характеристики органа государственного управления в качестве *регулирующего органа*. Федеральные органы исполнительной власти являются регулирующими органами в определенной сфере деятельности, осуществляют функцию регулирования в соответствующей сфере отношений (экономического развития, здравоохранения, связи, культуры, банкротства, оценочной деятельности, туризма и пр.). Для этого федеральные министерства в принимаемых ими нормативных правовых актах закрепляют стандарты той или иной деятельности, порядки проведения мероприятий, разрабатывают методики оценки, контроля, надзора.

Содержание государственного регулирования складывается из следующих элементов: нормативное установление общих требований в конкретной сфере управленческой деятельности; экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей; государственная поддержка и защита российских разработчиков, производителей и потребителей; контроль за выполнением установленных законом требований и положений; координационное управление; реализация надведомственных контроль-

²⁵ См., например: Порядок ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации : утв. приказом Минюста России от 23 апреля 2014 г. № 85.

но-надзорных полномочий. Функция государственного регулирования всё чаще находит отражение в федеральных и иных законодательных актах (например, Закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 68-ОЗ «О государственном регулировании торговой деятельности на территории Воронежской области»).

В некоторых отраслях государственного управления государственное руководство и управление невозможно, да и нецелесообразно заменять государственным регулированием. Например, управление внутренними делами, иностранными делами, юстицией подчинено режиму централизованного прямого управления. Вместе с тем в отраслях управления промышленностью и хозяйственным строительством уже давно применяется на практике механизм государственного регулирования, так как он в большей мере способствует созданию благоприятных экономических, организационных и юридических условий для функционирования предприятий, коммерческих и некоммерческих организаций. Государственное регулирование отрицает прямое административное вмешательство органов государственного управления в производственную и иную хозяйственную деятельность предприятий и организаций; оно использует такие правовые средства, как установление стандартов, конкретных управленческих процедур, а также налоги, сборы, тарифы, пошлины, государственный заказ.

Государственное регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление – непрерывное решение вопросов общественной и государственной жизни государством и его исполнительно-распорядительными органами. В сферу деятельности этих органов и должностных лиц попадают вопросы налогообложения, таможенной деятельности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, борьбы за экологическую чистоту, стандартизации и сертификации, ветеринарии и т.д. В этом смысле функция государственного регулирования проявляется, например, при организации и проведении *массовых мероприятий* на территории муниципального образования (культурно-просветительские, театрально-зрелищные, рекламные или иные развлекательные мероприятия). В законах субъектов РФ устанавливаются: порядок подачи уведомления о проведении массового мероприятия, принятия решения о согласовании либо отказе в согласовании проведения массового мероприятия; требования к организаторам массового мероприятия и пр. (например, Закон Воронежской области от 22 мая 2014 г. № 65-ОЗ «О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Воронежской области»).

10. *Учет* – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о системе и структуре исполнительных органов государственной власти, кадровом потенциале, государственных функциях, государственных (муниципальных) функциях и государственных (муниципальных) услугах, государственных и муниципальных служащих, о наличии и движении документов, имеющих

важное значение для государственного управления в целом. Это фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию и функционирование государственного управления. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов; система учета, как правило, включает органы управления на федеральном, региональном, ведомственном и муниципальном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области. Законодательство устанавливает различные виды учета, например: налоговый учет (НК РФ), государственный кадастровый учет (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»), статистический учет (Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»).

Административные функции по учету осуществляются должностными лицами в соответствии с установленными в нормативных правовых актах процедурами (например, Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: утв. приказом ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288; Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации: утв. приказом ФМС России от 29 августа 2013 г. № 364; Правила ведения книг учета документов и дел правоустанавливающих документов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: утв. приказом Росреестра от 24 июля 2014 г. № П/349).

11. *Государственное гарантирование* – функция, в реализации которой государственные органы устанавливают государственные гарантии с целью обеспечения действий в различных сферах как государственной деятельности, так и взаимоотношений государственных органов (должностных лиц) и физических и юридических лиц. Например, Закон Воронежской области от 8 июля 2013 г. № 91-ОЗ «О государственных гарантиях Воронежской области» устанавливает полномочия исполнительных органов государственной власти Воронежской области в сфере предоставления гарантий и порядок их предоставления.

Во всех действующих государственных программах (федеральный, региональный и муниципальный уровни) по модернизации государственного и муниципального управления ставится задача повышения его эффективности (например, реализация Программы социально-экономического развития Воронежской области на 2012–2016 годы).

§ 4. Исполнительная власть: признаки, функции и основные принципы организации и функционирования

Сущность исполнительной власти постигается в изучении *теории государственной власти и теории разделения властей*. Исполнительная власть, государственная власть и теория разделения властей, будучи тесно взаимосвязаны, обеспечивают на практике процесс демократического государственного управления.

Государственная власть – это система особых общественных отношений и деятельность государственных органов, осуществляемая посредством установленных законом форм и методов и направленная на создание демократического режима в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечение эффективного государственного управления и контроля. Это власть государства, имеющего конкретные цели, функции и правовые средства воздействия на общественные отношения. Разнообразные и многочисленные функции государства обуславливают наличие как специальных органов государства, так и применяемых ими специальных форм и методов воздействия на общество, на само государство, на граждан, благополучие и безопасность которых составляют основную цель государственной деятельности.

Эффективность и демократизм государственной деятельности достигаются посредством разделения государственной власти на три ветви: *законодательную, исполнительную и судебную*. Едва ли стоит задаваться вопросом: какая из этих ветвей является главной. Все они выполняют предписанные им функции, и отсутствие одной из них повлечет за собой нарушение принципов демократии. Принцип разделения властей сегодня – один из основных конституционных принципов всех демократических государств. Все ветви государственной власти уравниваются и взаимно контролируют друг друга.

Термин «исполнительная власть» включает в себя понятия «власть» и «исполнение», которые раскрываются в определении термина «управление (государственное управление)»: это деятельность по исполнению, властному исполнению законов, включая возможность применения мер государственного принуждения.

Из ст. 110–117 Конституции Российской Федерации следует, что сущность исполнительной власти, с одной стороны, заключается в практическом применении законов, а с другой – в государственном управлении, которое в свою очередь должно основываться на *принципе законности*.

Конкретизирующее определение понятия «исполнительная власть» (в узком смысле) следующее: *исполнительная власть – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции*. Главным является указание на то, что управление (государственное управление) есть сущность исполнительной власти. Имея в виду, что понятие государственного управления имеет множество обязатель-

ных и важнейших признаков (о которых речь пойдет ниже), необходимо учитывать их при детальной характеристике самой исполнительной власти.

Исполнительная власть обладает следующими отличительными признаками.

1. Исполнительная власть обусловлена существованием самого государства (государственной властью) и необходимостью разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная власть – обязательный признак современного правового государства, ибо выполнение столь разнообразных и сложнейших функций и полномочий, которые необходимо каждодневно осуществлять в государстве, невозможно ограничить только рамками одной ветви государственной власти. Исполнительная власть осуществляется непрерывно и постоянно, обеспечивая управление обороной страны, общественную безопасность и общественный порядок, выполнение функций государственного регулирования и т.д. Невозможно представить себе даже на одну минуту государство, которое не осуществляет в какие-то промежутки времени или на какой-то ограниченной территории исполнительную власть.

2. Исполнительная власть – это самостоятельный вид (ветвь) единой государственной власти (ст. 10 Конституции РФ), которая находится в постоянном взаимодействии с законодательной и судебной властями. Самостоятельность исполнительной власти характеризуется наличием собственного «поля деятельности» для имеющих специальную компетенцию органов управления, в которое при решении управленческих вопросов не должны вмешиваться представители других ветвей государственной власти. Самостоятельность исполнительной власти проявляется в наличии у нее важнейших средств управления и воздействия на общественные отношения: правовых средств, экономических инструментов, информационно-технических, организационно-распорядительных методов. Кроме того, органы государственного управления могут использовать принудительную мощь государства: армию, полицию, войска национальной гвардии РФ, органы федеральной службы безопасности. Таким образом, самостоятельность и независимость исполнительной власти обеспечиваются эффективной системой органов государственного управления и реализующим полномочия этих органов персоналом управления (государственной службой), деятельность которого устанавливается законами.

3. Исполнительная власть осуществляется органами исполнительной власти, одновременно выступающими органами управления (государственного управления и местного самоуправления) – специально сформированными органами, имеющими особые полномочия, при этом не являющимися ни органами законодательной власти, ни органами судебной власти. Это вытекает из Конституции Российской Федерации и других законодательных актов, в которых разграничиваются полномочия и предметы ведения между органами представительной, исполнительной и судебной властей. Органы исполнительной власти выполняют требования и положения законов, занимаются нормотворческой деятельностью (с целью обеспечения функционирования исполнительной власти) и осуществляют управление, используя в этом

процессе предоставленные законом правовые, организационные и экономические формы, методы, организационные структуры, ресурсы и механизмы.

4. *Единство исполнительной власти* в Российской Федерации. Исполнительная власть как вид государственной власти формируется в Российской Федерации в соответствии с конституционным принципом федерализма, который проводит разграничения предметов ведения и полномочий между органами, осуществляющими исполнительную власть, но находящимися на разных уровнях управления (федеральном, центральном, региональном, местном уровнях), т.е. между федеральными органами исполнительной власти и аналогичными органами субъектов РФ. Таким образом, единство исполнительной власти в России проявляется в ее конституционном распределении на территории всей страны, создаваемых в субъектах Федерации органах исполнительной власти, в ее осуществлении согласно закону и на основе установленных в нормативных правовых актах компетенций.

5. Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть власть *подзаконная*, т.е. ее организация и функционирование должны основываться на нормах законов и других нормативных актов. Подзаконность исполнительной власти означает, что организация и деятельность публичного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений.

6. Важным признаком исполнительной власти является *ответственность за совершаемые управленческие действия и принимаемые административные акты*.

7. В качестве существенного признака исполнительной власти выступает *планирование*, как одна из функций государственного управления. Исполнительная власть и организационно, и функционально базируется на понятии «планирование». Работа органов исполнительной власти невозможна без предварительного создания планов развития структуры управления, его органов, проведения в жизнь важнейших программ и мероприятий.

8. Исполнительная власть осуществляет *юрисдикционную (правоохранительную) деятельность*. В рамках своей компетенции органы исполнительной власти вправе самостоятельно оценивать правомерность действий (актов) субъектов исполнительной деятельности, рассматривать и разрешать возникающие споры, а также применять меры принуждения, предусмотренные законом.

Сущность функций исполнительной власти выявляется и посредством анализа результатов, которые достигаются в процессе осуществления исполнительной власти. Данный подход позволяет выделить основные функции современной исполнительной власти:

1) *исполнительная* (правоприменительная) – функция исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) *«правозащитная»* – функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Органы исполнительной власти обязаны признавать

установленные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, соблюдать, реализовывать на практике, а в случае необходимости защищать их;

3) *социально-экономическая* – создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления; эту функцию можно назвать обеспечительной, так как она направлена на обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов;

4) *функция обеспечения законности* и соблюдения конституционного порядка в стране;

5) *регулирующая* функция, в рамках которой осуществляются многие функции государственного управления: руководство, контроль, координация, планирование, учет, прогнозирование и т.д.;

6) *нормотворческая* функция: органы исполнительной власти реализуют в установленных законом пределах деятельность по принятию нормативных актов, многие из которых подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации;

7) *охранительная* (юрисдикционная) функция: органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства. Данная функция исполнительной власти реализуется посредством установленных законом административно-процессуальных производств, в рамках которых контрольно-надзорные органы применяют меры предупреждения, пресечения, взыскания и восстановления (например, наложение административных взысканий, применение мер финансовой ответственности, применение наказаний за нарушение таможенных правил).

Принципы организации и функционирования исполнительной власти по своему содержанию практически не отличаются от принципов государственного управления, а также от принципов организации и деятельности органов государственного управления, ибо главным признаком исполнительной власти является наличие системы органов исполнительной власти (или органов государственного управления).

Принципы организации и функционирования исполнительной власти можно разделить на две большие группы: 1) *конституционные* (иногда их называют социально-политическими), установленные Конституцией Российской Федерации и обусловленные по содержанию конституционно-правовыми и иными законодательными нормами; 2) *организационные*, характеризующие организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов.

1. *Конституционные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти:*

1. *Участие политических партий в управлении*, формировании органов исполнительной власти и принятии важнейших практических решений в области управления отвечает демократическим принципам современного

правового государства. В данном случае речь идет о влиянии политических партий на выработку тактики, стратегии и практики управленческой (исполнительно-распорядительной) государственной деятельности. Пункт 3 ст. 13 Конституции РФ устанавливает политическое многообразие, многопартийность. Завоевывая места в парламенте, политические партии оказывают сегодня реальное воздействие на формирование органов исполнительной власти как на федеральном, так и региональном уровнях.

2. *Демократизм формирования и функционирования исполнительной власти.* Иногда этот принцип называют принципом народовластия, народности. Демократизм проявляется в свободном участии граждан в формировании органов исполнительной власти, реальном их влиянии первых на практическую деятельность по управлению и осуществлению контроля за работой вторых, использовании в необходимых случаях возможности судебной защиты.

3. *Принцип законности* – один из главнейших принципов в сфере организации исполнительной власти, деятельности государственного управления и осуществления управленческих действий. Формирование и функционирование системы органов исполнительной власти должны базироваться на нормах права и преследовать цели обеспечения выполнения государственных функций, признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина – одно из главных проявлений принципа законности. Соблюдение принципа законности предполагает, что: а) вся система государственного управления строится только на законных основаниях; б) осуществляемые государственными органами управленческие функции соответствуют требованиям законов и иных нормативных правовых актов; в) за исполнительной властью и воплощающими ее государственными органами осуществляется эффективный государственный и общественный контроль; г) обеспечивается формирование законопослушного кадрового потенциала управления. Принцип законности будет нарушен в случае, если действия органов исполнительной власти (публичного управления) приходят в противоречие с требованиями законов, иных нормативных правовых актов.

4. *Принцип федерализма* в организации и функционировании исполнительной власти вытекает из федеративного устройства Российской Федерации (гл. 3 Конституции РФ). Федеративная система обусловила сложную схему распределения полномочий исполнительной власти. С организационно-структурной точки зрения принцип федерализма задает два уровня органов исполнительной власти: а) федеральные органы исполнительной власти; б) органы исполнительной власти субъектов РФ, т.е. республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

II. *Организационные принципы функционирования исполнительной власти* – основа, на которой базируются структурная и функциональная организация исполнительной власти и осуществление государственного управления. Эти принципы вырабатываются управленческой и администра-

тивно-правовой теорией и, как правило, устанавливаются соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами.

1. *Принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий.* Управленческая практика доказала необходимость разумного рассредоточения функций и полномочий исполнительной власти по специальным органам управления, составляющим систему органов исполнительной власти. Наиболее крупное разделение системы органов исполнительной власти проводится в области управления экономикой (управление промышленностью, сельским хозяйством, строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, охраной окружающей природной среды и т.д.), социально-культурной (управление образованием, здравоохранением, наукой, культурой) и административно-политической (или социально-политической) сферами (управление обороной, безопасностью, внутренними делами, иностранными делами, юстицией). Принцип распределения и нормативного фиксирования функций и полномочий предполагает четкое определение в нормативных актах компетенции каждого органа исполнительной власти, его структурного подразделения, а также определение правового статуса должностных лиц и государственных служащих.

2. *Принцип централизации и децентрализации исполнительной власти.* Принцип сочетания централизации и децентрализации в системе управления непосредственно связан с принципом федерализма, а также принципом распределения и нормативного фиксирования функций и полномочий.

Централизация обусловлена единством системы исполнительной власти, которое в свою очередь определяется наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов РФ. Однако и сам принцип сочетания централизации и децентрализации в построении системы органов исполнительной власти призван обеспечивать единство исполнительной власти, повышение ее эффективности при надлежащем использовании существующих способов и форм управления.

Создание федеральными органами исполнительной власти территориальных органов и есть реализация принципа децентрализованного управления. Вышестоящий орган, делегируя отдельные полномочия территориальному органу, не вмешивается в процесс осуществления этих функций и полномочий органами исполнительной власти субъекта Федерации.

3. *Принцип отраслевого управления* предполагает такую организацию системы управления, при которой конкретные органы государственного управления выделяются в отдельную отрасль и соединяются в единое целое на основе специфических, самостоятельных и аналогичных для данной отрасли функций и задач управления; внутри этой отрасли управления могут использоваться специальные формы управления и применяться специфические методы, которые могут не распространяться на другие отрасли. В результате проведенной в Российской Федерации *административной реформы* 2004 г. принцип отраслевого управления в определенной степени и

конкретных пределах вытеснялся на практике принципом *функционального* построения системы государственного управления.

4. *Принцип межотраслевого управления*, которое в широком смысле представляет собой управленческую деятельность органов управления, состоящую в реализации возложенных на них функций и полномочий межотраслевого характера. Одним из существенных признаков межотраслевого управления является наличие у органа исполнительной власти полномочий по управлению в установленных законом пределах и в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции несколькими отраслями, сферами управления, группой предприятий или учреждений. Межотраслевое управление направлено на усиление в управлении *координирующих, разрешительных, объединяющих и контролирующих* функций и полномочий. Оно призвано выполнять конкретные задачи по координации определенной деятельности и сдерживать возможные отрицательные последствия ведомственного (отраслевого, централизованного) управления. Межотраслевое управление осуществляется так называемыми органами надведомственного, межотраслевого управления и межотраслевой координации по определенным направлениям управленческой деятельности (стандартизация, сертификация продукции, планирование и др.).

5. *Принцип территориального управления*. Самостоятельное осуществление субъектами РФ исполнительной власти на своей территории создаваемыми ими органами государственного управления не должно умалять значения централизованного федерального регулирования, применяемого федеральными органами управления в определенных случаях и направленного на обеспечение одинаковой управленческой политики в России. В субъектах РФ создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а также межрегиональные или органы исполнительной власти в федеральных округах. При этом учитываются специфика и особенности того или иного региона России, социально-экономические, климатические условия и многие другие факторы.

6. *Принцип линейности и функциональности*. Линейный вид организации государственного управления традиционно считается простейшей организационной формой строительства управления и состоит в установлении между руководством органа исполнительной власти (органа управления) и объектом управления прямых организационных связей, как правило, без находящихся между ними других звеньев управленческой структуры. Таким образом, каждый нижестоящий орган управления (организация) или каждый нижестоящий государственный служащий (должностное лицо) имеет вышестоящий орган (вышестоящего руководителя), наделенный полномочиями по осуществлению властных организационно-правовых мероприятий и административных актов в отношении подчиненных практически по всем направлениям деятельности организации и осуществляемого ими руководства. При линейном способе управления исполнитель (объект управления) получает указания и подчиняется только одному руководителю. Непосредственное и прямое подчинение в целом характеризуется следующими чертами: принятие нормативных правовых актов управления,

издание распоряжений и приказов, изменение структуры управления, принятие решений по вопросам государственной службы, распоряжение материальными и финансовыми средствами, применение мер дисциплинарного принуждения.

Функциональный тип организации управления в широком понимании предполагает рассредоточение специальных функций государственного управления для непосредственного выполнения по отдельным структурным подразделениям органа управления (по главным управлениям, управлениям, отделам, департаментам и т.д.); например, создаются отделы торговли, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, юстиции, управления имуществом и пр. При функциональном способе управления руководитель имеет несколько заместителей, с которыми он и осуществляет практическую работу, минимизируя контакты с другими служащими. Однако это не означает его полного отстранения от управления коллективом или государственным органом.

7. Принцип коллегиальности и единоначалия. Организация деятельности органов исполнительной власти осуществляется в форме коллегиального или единоличного управления (руководства). Коллегиальные начала в организации органа государственного управления состоят в том, что он представляет собой по составу и количеству должностных лиц коллегиальный орган (например, Правительство Российской Федерации). Управленческие решения принимаются коллегиальным органом путем голосования. Единоначалие означает, что орган управления возглавляет руководитель, несущий персональную ответственность за организацию и функционирование этого органа (например, федеральный министр, глава областной администрации). Руководитель осуществляет общее руководство органом управления, имеет контрольные полномочия, может применять к подчиненным меры дисциплинарного принуждения.

§ 5. Исполнительная власть и государственное управление: взаимосвязь и соотношение

Исполнительная власть²⁶ – абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать должное и эффективное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти есть результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений. Термин «государственное управление» имеет практичес-

²⁶ См., например: Государственное управление и исполнительная власть : содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма: ИНФРА-М, 2011 ; Государственное управление в России и зарубежных странах : административно-правовые аспекты / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012.

кий организационно-юридический смысл. Государственное управление – это форма реализации исполнительной власти, т.е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно также назвать исполнительно-распорядительной деятельностью).

1. Понятие «исполнительная власть» является более узким по отношению к термину «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления. Государственное управление обуславливает качественные характеристики исполнительной власти. Эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного управления. Государственное управление есть вид государственной деятельности, в рамках которого осуществляется исполнительная власть как одна из частей единой государственной власти.

2. Вместе с тем исполнительная власть определяет объем и характер властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления. Органы исполнительной власти составляют базу организационной структуры государственного управления и оказывают непосредственное управляющее воздействие на различные общественные процессы, поведение и деятельность людей. Исполнительная власть осуществляется в форме управления и посредством управленческих процедур (административных процедур²⁷) и административных производств.

3. Государственное управление осуществляется в определенных пределах и *органами других ветвей единой государственной власти* (например, в системе законодательной и судебной властей). Законодательная и судебная власть, выполняя присущие только им функции и полномочия, также используют в деятельности государственное управление. Последнее является более широким понятием по сравнению с исполнительной властью, обуславливает ее качественные характеристики и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти. Функции государственного управления в органах законодательной и судебной власти осуществляют государственные служащие, не имеющие полномочий по законодательной (*законотворчеству*) или судебной деятельности (*правосудию*). Вместе с тем органы государственной законодательной и судебной власти не могут эффективно выполнять собственно законотворческие функции и осуществлять правосудие, не прибегая к помощи работников аппаратов органов этих ветвей власти: специалистов, помощников, экспертов, консультантов, делопроизводителей, архивариусов. Да и руководители органов законодательной и судебной власти (а также руководители и заместители руководителей структурных подразделений этих органов) выполняют управленческие (организационные, контрольные, координирующие и пр.) функции.

²⁷ См.: *Никифоров М. В.* Проблемы теории административных процедур. Н. Новгород, 2006; Сборник законодательных актов по административным процедурам / (GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству). Ташкент: Abu Matbuot-Konsalt, 2013.

§ 6. Модернизация государственного управления

Конституция РФ заложила первичные основы для модернизации (реформирования)²⁸ государственного управления в Российской Федерации. Она оказала мощное созидающее влияние на развитие правовой системы, публичного управления и исполнительной власти страны.

Политико-правовое значение Конституции РФ заключается, главным образом, в том, что она «заставила» изменяться российское законодательство, приводя его нормы к международно-правовым стандартам, к сложившемуся правовому содержанию и известным в современном мире параметрам главных конституционно-правовых институтов. Конституция развивала законодательство и обеспечивала основы для проведения многочисленных проведенных (и отчасти еще проводимых сегодня) реформ: судебная реформа; реформа отношений с целью обеспечения единого правового пространства страны; формирование одинаковых нормативных моделей для государственно-правового строительства; административная реформа²⁹; последовательное развитие принципов осуществления двухуровневого законотворческого процесса (на уровне Федерации и в ее субъектах); коренное изменение экономических отношений в стране; создание основ частного и публичного права.

Если анализировать роль Конституции РФ в деле улучшения системы и структуры государственного управления, следует сделать вывод о том, что она революционным способом изменила российское *административное законодательство* и *административно-правовую систему* страны; административное законодательство страны создавалось фактически заново, учитывая традиции предыдущих этапов государственного и общественного строительства, основываясь на новых «заказах» по коренному изменению управленческого или «административного ландшафта» страны. Конституция России заложила потенциал не только для дальнейшего уточнения норм российского административного законодательства, но и для продолжения начатых реформ, в той или иной степени связанных с *административной реформой*³⁰. Проводимая в стране *модернизация*, несомненно, является также продуктом конституционного развития. Цель модернизации – создание *эффективного государства, в котором весьма результативна исполнительная власть*³¹.

²⁸ См., например: *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М. : Формула права, 2008 ; *Его же.* Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. М. : Изд-во РАГС, 2011.

²⁹ Об административной реформе см., например: *Административная реформа в субъектах Российской Федерации* / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : Контракт : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008.

³⁰ См. также: *Аврутин Ю. Е.* Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права // *Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России.* 2008. № 3(39). С. 39–46.

³¹ См., например: *Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке* / отв. ред. А. Н. Аринин. М., 2010. С. 14, 37.

Модернизация государственного управления содействует разработке и установлению современного *стандарта* организации и функционирования *государственного управления*³², *исполнительной власти*, взаимодействия органов публичного управления с обществом, организациями, гражданами страны, физическими и юридическими лицами, совершенствованию форм и средств обеспечения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина.

Термин *модернизация* означает *осовременивание*, т.е. необходимость формирования *нового* государства, создание современной правовой системы страны, «нового» административного права и государственного управления, основываясь на использовании самых передовых методологий, правовых средств, форм и методов управленческой деятельности. «Модернизировать» – исключать из практики публичного администрирования устаревшие формы и методы управленческой деятельности; исключать из административного законодательства очевидно ненужные и тормозящие позитивное развитие институты; «обновлять» административно-правовые институты на основе новейших рекомендаций с целью улучшения их юридического качества. Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиваться его *текущим совершенствованием*³³; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития стран»³⁴.

Модернизация административного права означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидацию чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброего» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа *обеспечения права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление*.

³² См.: Писаревский Е. Л. Качество государственного управления : проблемы целеполагания // Адм. право и процесс. 2013. № 10. С. 3–10.

³³ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 34.

³⁴ Там же.

Модернизация государственного управления основывается на законодательно установленных принципах совершенствования системы и структуры государственного управления, а сам процесс модернизации осуществляется в рамках разработанных стратегий по улучшению практики осуществления исполнительно-распорядительной деятельности.

Модернизация административного законодательства и административного права с целью достижения полноценной реализации конституционно-правовых норм, осуществляемая на их основе, очевидно, должна касаться в первую очередь главнейших и самых востребованных в современных условиях правовых институтов, действие которых направлено на обеспечение эффективной правовой защиты всех субъектов права, формирование демократичного (законного, понятного, прозрачного) порядка государственного управления. Ученые, разрабатывающие концепции развития административного³⁵ и административного процессуального законодательства³⁶, связывают трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, с повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества.

В систему концептуального современного развития административного права и административного законодательства, как правило, специалисты включают развитие законодательства: об органах исполнительной власти; о государственной службе; о противодействии коррупции³⁷; о государственном контроле (надзоре)³⁸; о государственных услугах; об управлении в области экономических отношений; о техническом регулировании³⁹. Очевидно, что в систему мероприятий, входящих в модернизацию административно-правового регулирования, можно включить и некоторые другие сферы административно-правового воздействия, которые могут находиться внутри уже указанных институтов и правовых образований. Думается, что попыт-

³⁵ См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 163–192.

³⁶ См., например: Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 627–646.

³⁷ См., например: О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 // Рос. газета. 2013. 4 апр.; О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 310 // Там же. Усилия Российской Федерации по созданию законодательства о противодействии коррупции и осуществлении самой антикоррупционной деятельности впервые весьма положительно оценены; наша страна по индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл поднялась сразу на 10 позиций (см.: Егоров И. Россию признали как полноправного члена международной антикоррупционной системы // Рос. газета. 2013. 10 апр.).

³⁸ См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.

³⁹ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165–190.

ки установления целей модернизации административного права, законодательства и разработки основных направлений модернизации должны предприниматься постоянно. Однако с учетом «статуса» и значимости термина «модернизация» цели такой политики должны быть более «амбициозными» и фундаментальными. В российских исследованиях данной проблематики внимание акцентируется всё же на обычном и планомерном развитии административного законодательства, обусловленном изменяющимися обстоятельствами государственной деятельности, необходимостью учета международного и европейского опыта правовой регламентации отношений в сфере государственного управления, потребностью логического завершения уже начатых реформ отдельных административно-правовых институтов (например, о государственной службе, противодействии коррупции, административных правонарушениях, административном процессе).

Модернизация государственного управления возможна не только путем проведения административных преобразований (т.е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством «модернизирующегося» развития институтов других ветвей государственной власти. Здесь нужно отметить решающее значение некоторых институтов административного права и административного процессуального права в обеспечении демократического развития страны. Например, речь может идти сегодня о формировании в стране полноценной административной юстиции, главнейшим элементом которой в России является *Кодекс административного судопроизводства РФ*. Именно специализированное административное правосудие поможет реализации в России норм Конституции о создании гарантий защиты конституционно-правового развития, гарантий реализации конституционно-правовой нормы об эффективной судебной власти. Институт административного судопроизводства, судьи общих и специализированных судов (коллегий) смогут полноценно искоренять коррупцию и «неэффективные» административные решения, а также решения судов будут направлены на обучение «профессиональных чиновников»; ведь именно в таких решениях будет правовая информация о том, как «нельзя» использовать лишь ради своих личных интересов административную власть, предоставленные служебные полномочия и весь арсенал административных возможностей, инструментов, способов, имеющихся в распоряжении служащих правовых средств и форм.

§ 7. Правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении

В современной научной литературе коррупция, как правило, рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного

положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком (собственно юридическом) смысле коррупция предстает совокупностью составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление.

Согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а равно совершение перечисленных действий от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции – это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Конвенция ООН 2003 г. трактует коррупцию как подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц либо должностных лиц публичных международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление служебным положением либо влиянием в корыстных целях; незаконное обогащение публичного должностного лица; подкуп или хищение в частном секторе; отмывание доходов от преступлений и, наконец, воспрепятствование осуществлению правосудия⁴⁰.

Согласно определению Совета Европы коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, ведущее к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого

⁴⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ.

агента, и имеющее целью получение любых незаконных выгод для себя и других⁴¹.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается значительное число (более 10 000) нормативных правовых актов различного уровня (федеральные, региональные, муниципальные) о противодействии коррупции. Поэтому для их изучения и применения необходима правильная систематизация.

Вместе с тем можно выделить несколько этапов формирования законодательства о противодействии коррупции.

I этап. *Зарождение антикоррупционного законодательства Российской Федерации (1991–2000 гг.).*

Отправной точкой в правовом регулировании противодействия коррупции в государственном управлении следует считать Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

Данным нормативным правовым актом предусматривалось, во-первых, запрещение служащим государственного аппарата заниматься предпринимательской деятельностью; оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы; выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе; самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйствующими субъектами. Во-вторых, для государственных служащих устанавливалось обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, при этом непредоставление таких сведений или умышленное представление неполной, недостоверной или искаженной информации являлось основанием для отказа в назначении на должность. Некоторые антикоррупционные положения содержались в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Статья 11 указанного закона устанавливала перечень ограничений, связанных с государственной службой (например, запрещение заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности). Этим же законом предусматривалось обязательное декларирование сведений о доходах государственного служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности (ст. 12).

⁴¹ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. ; О ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию : федер. закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ.

II этап. *Антикоррупционное законодательство как часть административной реформы (2000–2008 гг.).*

В начале 2000-х гг. государство начинает одну из важнейших административных реформ государственного управления.

Указом Президента РФ от 23 июня 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» были определены важнейшие приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 гг., в том числе: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, как то прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; и др.

В число результатов административной реформы входят формирование более прозрачной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, выделение основных видов федеральных органов исполнительной власти и принадлежащих им типовых государственных функций⁴². В этот же период в стране был образован Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. Согласно Указу Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» данный Совет создается в целях совершенствования государственной политики по противодействию коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления, устранения причин и условий, порождающих коррупцию, искоренения злоупотреблений и пресечения преступлений с использованием должностного положения, обеспечения соблюдения норм служебной этики государственными служащими, создания благоприятных условий для развития экономики страны. Этим же Указом Президента РФ было утверждено Положение о Совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией.

Важные новеллы, связанные с противодействием коррупции, были заложены в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

К ним, в частности, можно отнести такие антикоррупционные положения: был значительно расширен список ограничений и запретов, связанных с гражданской службой (ст. 16, 17); закреплены требования к служебному поведению гражданского служащего (ст. 18); введена статья, устанавливающая порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе (ст. 19); более детально зафиксирован порядок поступления и прохождения гражданской службы, а также ее прекращения. Всё это способствовало значительному усложнению формирования коррупционных связей на гражданской службе. Однако в целом сложная ситуация по возрастанию коррупционных правонарушений на государственной службе переломлена не была.

⁴² См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.

Антикоррупционное законодательство получило новый импульс для развития только после принятия Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.⁴³

Административная реформа предусматривала реализацию мероприятий по 8 основным направлениям, одними из которых являлись оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции. В то же время в ряде органов исполнительной власти возникают дополнительные условия для коррупции. Определялось, что в группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерны: 1) наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств; 2) высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы; 3) высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями.

В связи с этим необходимо: а) создать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции; б) внедрить экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность; в) создать методические основы оценки коррупциогенности государственных функций; г) разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов; д) разработать ведомственные и региональные антикоррупционные программы.

В документе также предлагалось использовать международный опыт применения дополнительных механизмов, ограничивающих возможность коррупции, среди которых наиболее распространены: 1) максимально возможная деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, в частности путем введения системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией; 2) детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг); 3) деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за не зависимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля; 4) ротация должностных лиц.

Предусматривалось, что пакет антикоррупционных нормативных правовых актов должен был включать в себя также акты о внесении изменений в уголовное законодательство и о ратификации международных антикоррупционных конвенций.

Вряд ли возможно, чтобы все мероприятия проводимых административных реформы были успешно реализованы.

Однако несомненным достижением нужно считать состоявшуюся ратификацию Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., которые стали отправной точкой для принятия базового федерального закона о противодействии коррупции.

III этап. Формирование основной базы антикоррупционного законодательства Российской Федерации (2008–2012 гг.).

⁴³ О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» для подготовки предложений, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации данной политики, а также для контроля за реализацией антикоррупционных мероприятий образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции.

Основные направления законодательного обеспечения противодействия коррупции определены в *Национальном плане противодействия коррупции*, который подготовлен во исполнение п. 9 вышеназванного Указа Президента РФ. Данный План уточнил и закрепил основные меры антикоррупционной политики в Российской Федерации.

19 декабря 2008 г. Государственной Думой РФ был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который вступил в силу с 1 января 2009 г. Закон весьма полноценно регламентирует правовые меры, направленные на уменьшение и противодействие коррупции как в системе государственной службы, так и в более широком плане в сфере публичного управления. В число главных антикоррупционных правовых институтов, например, входят: запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть или пользоваться иностранными финансовыми инструментами; обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; обязанность передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов.

В развитие отдельных положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» издаются несколько важнейших указов Президента РФ⁴⁴ и постановлений Правительства РФ.

Среди актов Правительства РФ необходимо отметить постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». Вместе с этим 3 июля 2009 г. Государственной Думой ФС РФ принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых

⁴⁴ Например: Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей : указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557.

актов и проектов нормативных правовых актов», который установил иной порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

IV этап. *Консолидация антикоррупционного законодательства относительно областей и сфер государственного управления (2012–2016 гг.).*

С целью понимания всей картины обширного антикоррупционного законодательства необходимо провести его систематизацию относительно областей и сфер его применения, которая произошла на данном этапе развития антикоррупционного законодательства.

Следует отметить, что некоторые нормативные правовые акты, хотя и были приняты в более ранний период времени, однако утратили силу или значительно изменены.

1. В первую очередь выделим нормативные правовые акты, имеющие характер стратегических (программных, плановых) документов, устанавливающие основные параметры (мероприятия), необходимые для успешного противодействия коррупции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, а Национальный план противодействия коррупции (2008 г.) изложен в новой редакции и его действие было распространено на 2010–2011 гг. Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297, которым был утвержден новый План противодействия коррупции на 2012–2013 гг., однако Стратегия противодействия коррупции сохранила свое действие. Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 также был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг.

В настоящее время Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 утвержден новый Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг.

2. Второй по значимости является блок законодательства, связанный с регулированием деятельности государственных служащих (лиц, занимающих государственные должности), установление для них антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов.

В первую группу могут быть отнесены нормативные правовые акты (федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ), регулирующие порядок декларирования доходов и расходов государственных служащих и иных лиц, а также последующего контроля за ними (в том числе и регулирующих служебное поведение): Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расхо-

дов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»; Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федерального государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»; Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими должности Российской Федерации»; и др.

Во *вторую группу* могут быть отнесены нормативно-правовые акты, определяющие порядок урегулирования конфликта интересов на государственной службе и нормы этики служебного поведения, например, Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»; приказ Минфина России от 17 апреля 2014 г. № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации»; и др.

Третью группу могут образовывать нормативные правовые акты, связанные с пресечением фактов коррупции на государственной службе и в государственных учреждениях, например, указание Центрального банка Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 3336-У «О порядке уведомления представителя работодателя о фактах обращения в целях склонения служащих Банка России к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и проверки содержания в них сведений»; Приказ Росалкогольрегулирования от 18 января 2010 г. № 22н (в ред. от 06.05.2013) «О порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственных гражданских служащих Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка к совершению коррупционных правонарушений»; и др.

3. *Третий по значимости блок антикоррупционного законодательства составляют нормативные правовые акты, регулирующие деятельность специализированных органов по противодействию коррупции, а также принимаемые этими органами правовые акты.* К таким органам относятся Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции (в его составе образован Президиум) и Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Порядок образования и функционирования данных органов регулируется следующими нормативными правовыми актами: Указ Президента РФ от 25 февраля 2011 г. № 233 «О некоторых вопросах орга-

низации деятельности Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции»; Указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета»; Указ Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» (вместе с Положением об Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции).

Необходимо обратить внимание, что Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» утверждены: Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ; Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; Типовое положение об органе субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

4. Важное значение также имеет правовое регулирование антикоррупционной экспертизы. В этой сфере антикоррупционного законодательства действуют достаточно много нормативных правовых актов, наиболее важные среди них: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Приказ Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»; и др.

У этап. *Новые направления, формы и механизмы противодействия коррупции (завершение формирования антикоррупционного законодательства) (2016–2020 гг.).*

Данный массив законодательства развивает механизмы *открытого государственного управления*, которые способствуют профилактике и искоренению коррупции в органах государственной власти. Под *открытым государственным управлением* следует понимать систему принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности деятельности органов власти, а также широкого использования современных информационных технологий и новых средств коммуникации в осуществлении взаимодействия с гражданами. С целью обеспечения открытого государственного управления были приняты следующие нормативные правовые акты: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 «Об открытости и глас-

ности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»; постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных»; Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных: утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 4 июня 2013 г. № 4; Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства от 30 января 2014 г. № 93-р.

Следует отметить, что на данном этапе скорее всего будет окончательно завершено формирование антикоррупционного законодательства Российской Федерации, соответствующего самым высоким международным стандартам.

Глава 2

ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Административное право как отрасль публичного права

Публичное право включает в себя отрасли, в разной степени связанные с правовым механизмом организации и функционирования государства и его органов: конституционное (государственное) право, *административное право*, уголовное право, финансовое право, налоговое право, процессуальное право, судоустройство, международное публичное право. В предмет *публично-правового* регулирования входят, например: основы государственного устройства; функционирование государства и его институтов; институты гражданского общества; система и органы местного самоуправления; правотворческий и правоприменительный процесс; судебная система; международные отношения.

Каждая отрасль имеет особые предмет и методы правового регулирования, а также специальную структуру нормативного материала, составляющего систему соответствующей отрасли права. Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов, интересов государства, всего общества (*публичных интересов*). *Частное право* обеспечивает и охраняет интересы отдельных лиц, индивидов, используя при этом специальные формы и методы правового регулирования, средства разрешения конфликтов, особый процессуально-правовой режим производств, применяемых для урегулирования возникающих споров.

Под административным правом обычно понимают право администрации («право управления», «управленческое право»). В этом смысле каждая страна, имеющая развитую правовую систему, обладает административным правом, поскольку обязательно располагает совокупностью норм, регламентирующих деятельность администрации¹. В современной европейской учебной литературе по административному праву (конечно, указывая на главный смысл административного права – установление в системе публичного управления *ПОРЯДКА*) подчеркивается так называемый «ориентирующий» характер термина «административное право», т.е. при таком подходе внимание фокусируется на обеспечивающей функции административного права, которое помогает правоприменителям найти правильную и точную норму, подходящую для разрешения соответствующих споров (дел). Таким образом, административное право – «путеводитель» в поиске специальных правовых норм и юридических воззрений в бездне нормативных предписаний². В механизме правового воздействия административному праву принадлежит особая роль, заключающаяся в том, что оно выступает необходимым инструментом управления социальными процессами в обществе. Административное право входит в систему научных и учебных дисциплин, объединяемых термином «наука управления» («управленческая наука»). Наряду с административным правом сюда входят также теория государственного управления, общее учение об управлении, управленческая политика, психология управления и т.д.

Самое простое и правильное определение предмета административного права заключается в том, что эта отрасль права регулирует общественные отношения в области государственного (публичного) управления³. Административное право устанавливает правопорядок в отношениях между государством и гражданами, попадающих в «сферу внимания» государственной администрации и должностных лиц при осуществлении административной деятельности. Поэтому между гражданами и государством складываются отношения власти–подчинения.

Административное право как отрасль публичного права определяется прежде всего своим предметом, т.е. системой государственно-управленческих отношений, поскольку государственное управление реализуется через категории публичного интереса, потребностей, целей, стимулов и норм. Административное право регулирует широкий круг вопросов организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной и стабильной государственной службы (гражданской, правоохранительной и военной), обеспечения законности в области функционирования

¹ См.: *Веделъ Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 55.

² См.: *Bull H. P., Mehde V.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. 8., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg : C. F. Müller Verlag, 2009.

³ См.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8. В книге Ю. М. Козлова, изданной в 2005 г., мнение автора, которое, безусловно, разделяют ученые-административисты, осталось неизменным. Он писал: «В самом общем виде можно утверждать, что предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в сфере государственного управления» (*Его же.* Административное право : учебник. М. : Юрист, 2005. С. 39).

исполнительной власти, развития *административного нормотворчества*, формирования *административного нормоконтроля* (административной юстиции или административного судопроизводства).

Наряду с *регулирующими* функциями административному праву присущи и *правоохранные* (принуждающие, административно-юрисдикционные) методы воздействия на конкретных участников правоотношений. Субъекты административного права, представляющие государство и его органы, также применяют в деятельности принудительные механизмы и правовые средства, используют в установленных законодательством пределах административно-властные правоохранные, контрольно-надзорные полномочия.

Особенностью административного права является то, что оно детализирует (развивает, конкретизирует) общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования иных отраслей права. К ним относятся, например: конституционное, уголовное, таможенное, финансовое, бюджетное, налоговое, земельное, экологическое, строительное право. Принципиально важный характер этой отрасли права подчеркивает и главный метод (или, точнее говоря, один из методов) правового регулирования – *императивный*, метод властных предписаний. Поэтому административное право считается одной из базовых отраслей права, с одной стороны, использующей потенциал и правовые средства императивного метода регулирования, а с другой – обеспечивающей публичные интересы, правовую защиту прав и свобод как физических, так и юридических лиц от действий, решений и бездействия административных органов⁴.

Административному праву присущи следующие отличительные *признаки*:

1) оно обеспечивает публичные интересы и реализацию государственных функций и задач;

2) использует возможности властного воздействия на подчиненных субъектов права;

3) направлено на организацию и функционирование государственной власти, государства и его органов;

4) областью его административно-правового регулирования являются управленческие отношения, возникающие как внутри государства и его органов, так и при взаимодействии органов публичного управления с гражданами, организациями и иными субъектами права;

5) существуют *материальные* («управленческие») административно-правовые нормы и сложноструктурированные в отдельные производства *про-*

⁴ Абсолютно справедливо мнение В. А. Юсупова, который называет административное право «крупнейшей подсистемой правовой системы государства ... это мегаотрасль правовой системы. Ее роль в регулировании общественных отношений настолько велика, что, пожалуй, не сравнима ни с какой другой отраслью права» (Юсупов В. А. Административное право – мегаотрасль в правовой системе государства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 1(22). С. 14. См. также: *Его же*. Административное право как регулятор социальных процессов // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 2(23). С. 10–14).

цессуальные нормы, создаваемые для реализации материальных норм административного права;

6) процессуальные административно-правовые нормы можно разделить на два вида: а) нормы *позитивного* характера, т.е. регулирующие, управленческо-процедурные (административные процедуры); б) *административно-деликтные* нормы, устанавливающие режимы правоохраны, контроля и надзора, разрешения, применения мер государственного принуждения; для реализации этого вида норм законодательство устанавливает соответствующие административно-правовые процедуры и порядки;

7) важнейшей формой осуществления управленческих действий выступает не договор (как в гражданском праве), а административный акт, т.е. нормативный или индивидуальный правовой акт управления; в практике деятельности государственной администрации и ее органов всё чаще стали заключаться административные договоры, относящиеся к области публичного права;

8) ответственность органа государственного управления, государственного или муниципального служащего, должностного лица в случае причинения ими ущерба третьим лицам наступает только при осуществлении установленных для них государственных функций, т.е. если этот ущерб был причинен должностными лицами (государственными и муниципальными служащими) при осуществлении служебной деятельности (при исполнении служебных обязанностей и функций)⁵;

9) при возникновении административно-правового спора применяется как *административный*, так и *судебный порядок* его рассмотрения или урегулирования. Оба способа разрешения административных дел (административного конфликта, административно-правового спора) применяются с соблюдением установленных в соответствующих нормативных правовых актах процедур, производств, принципов и гарантий. В настоящее время административное судопроизводство в России осуществляется судьями соответствующих судов Российской Федерации (например, арбитражных судов, судов общей юрисдикции, военных судов, мировыми судьями).

Административное право регулирует отношения, возникающие в области управления, и в качестве главного объекта изучения имеет управление (государственное управление) и все отношения, связанные с управлением. Административное право – это, по сути, правовая оболочка управления, управленческой деятельности, процесса управления и его организации (структуры).

В окончательной формулировке *административное право – это отрасль права (система правовых норм), которая для выполнения задач и осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, в процессе внутриорганизационной и адми-*

⁵ См., например: *Панова И. В.* Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями административных органов : история вопроса, ответственность за убытки // Адм. право и процесс. 2014. № 4. С. 43–49.

нistrативно-юрисдикционной деятельности иных государственных органов, а также при обеспечении юридической защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

Таким образом, административное право реализуется посредством применения системы административно-правового регулирования управленческих отношений, формирующихся в процессе осуществления исполнительной власти. Для обеспечения выполнения регулятивной и охранительной функций административного права создается система правового регулирования публичного управления, которая позволяет в комплексе проанализировать содержание административного права. Система (механизм) административно-правового регулирования дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования отношений в сфере публичного управления. В эту систему входят следующие элементы: 1) административно-правовые нормы; 2) правоприменительный процесс; 3) административно-правовые отношения, создаваемые в результате действия административно-правовых норм и их применения.

§ 2. Предмет административного права: содержание и сложная структура

Предметом административного права являются разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами. Управленческая деятельность, которая регламентируется административно-правовыми нормами, выступает основным средством практической реализации исполнительной власти.

Административное право представляет собой систему правовых норм, которые:

1) регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов исполнительной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий, система и структура органов исполнительной власти, исполнение административных регламентов);

2) определяют порядок совершения управленческих действий (различных по видам и назначению управленческих процедур), а также устанавливают правила подготовки и принятия административных правовых актов в рамках административных процедур (сюда же относится и заключение административных договоров);

3) создают гарантии судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений (нормативных правовых актов) и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством административных

тивного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными и военными судами;

4) устанавливают многочисленные административно-правовые режимы, обеспечивающие общественный порядок и общественную безопасность;

5) определяют виды административного принуждения за «отрицательные» результаты управления (противоправное управление), неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также устанавливают ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; административная ответственность физических и юридических лиц);

6) обеспечивают права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц.

Административное право нельзя представить вне пределов действия административного законодательства. Термины «административное законодательство» и «административно-процессуальное законодательство» встречаются в тексте Конституции РФ (п. «к» ч. 1 ст. 72). Административное право как система административно-правовых норм основывается на административном законодательстве, регламентирующем отношения в области публичного управления различных органов государства и местного самоуправления, а также в сфере совершения административных действий (принятия решений) по отношению к гражданам, общественным объединениям, организациям. За совершенные правонарушения в сфере управления и за нарушения установленного порядка управления законодательством устанавливается административная ответственность или применяются иные меры административного принуждения.

Управленческие отношения⁶, регулируемые административным правом, многообразны. В зависимости от того, каковы особенности их участников (как правило, обязательным участником управленческих отношений является тот или иной субъект исполнительной власти), можно выделить следующие виды управленческих отношений между⁷:

а) субъектами исполнительной власти, один из которых подчинен другому, и при этом они находятся на различных организационно-правовых уровнях;

⁶ Об основах строительства системы права см., например: *Синюков В. Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2010. С. 396–412.

⁷ Такую классификацию приводит в учебнике административного права Ю. М. Козлов. См.: *Административное право Российской Федерации*: учебник. М., 1995. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С. 21; *Козлов Ю. М.* Административное право: учебник. С. 52–53. К дискуссии о предмете административного права см. также: *Кононов П. И.* О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права // *Адм. право и процесс.* 2013. № 2. С. 4–8; *Купреев С. С.* К дискуссии о предмете современного административного права // Там же. 2012. № 4. С. 22–25; *Стахов А. И.* Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Там же. 2011. № 9. С. 11–13; *Колпаков В. К.* О предмете административного права Украины // Там же. 2013. № 9. С. 60–66.

б) субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу и находятся на одном и том же организационно-правовом уровне;

в) органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

г) субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, корпорациями, учреждениями (государственные унитарные предприятия, фонды, учреждения, публично-правовые компании);

д) органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (государственная регистрация, налоговый учет, лицензирование, техническое регулирование, антимонопольное регулирование, государственный контроль (надзор), стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность), и унитарными предприятиями, государственными учреждениями, государственными корпорациями, государственными компаниями, стратегическими предприятиями, акционерными обществами;

е) субъектами исполнительной власти и общественными объединениями, организациями;

ж) субъектами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями;

з) органами местного самоуправления (должностными лицами местного самоуправления), муниципальными предприятиями (муниципальными унитарными предприятиями) и муниципальными учреждениями;

и) органами местного самоуправления (должностными лицами местного самоуправления), коммерческими и некоммерческими организациями;

к) органами местного самоуправления (должностными лицами местного самоуправления) и общественными объединениями, организациями;

л) органами исполнительной власти и гражданами;

м) органами местного самоуправления (должностными лицами местного самоуправления) и гражданами;

н) органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный контроль, муниципальными предприятиями и учреждениями.

Таким образом, административно-правовые отношения возникают на почве управления, организации управления, управленческой деятельности органов управления, процесса управления, административного процесса, защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий и решений органов управления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

Принципиальным моментом является положение, в соответствии с которым административное право – это совокупность правовых норм, которыми регулируется публичное управление в государстве, муниципальных образованиях и других публичных институтах. Иными словами, административное право регулирует отношения не только в сфере государственного управления, но и в сфере управления, осуществляемого на негосударственном уровне, – местного самоуправления, а также управления в других публичных организациях и учреждениях.

Суммируя сказанное, представим *предмет административного права* следующим перечнем отношений:

а) управленческие отношения, возникающие в рамках организации публичного управления (организационное административное право);

б) управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти; отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти и органами публичного управления;

в) управленческие отношения, связанные с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления и возникающие при осуществлении управленческого процесса (процесса управления), т.е. при издании правовых актов управления, заключении административных договоров, использовании других форм управленческих действий;

г) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов представительной, судебной властей и прокуратуры;

д) отношения, связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления (и их должностных лиц), нарушающих права и свободы граждан; судьи единолично рассматривают также дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления иных административных (юрисдикционных) органов о применении к физическим или юридическим лицам административных наказаний;

е) управленческие отношения, возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности.

Общим признаком названных групп отношений является то, что в совокупности они составляют общественные отношения в сфере управления (исполнительной власти). Эти отношения регулируются правовыми нормами, которые содержатся не только в федеральных законах, но и в законодательных актах субъектов РФ и многочисленных подзаконных актах (приказах, положениях, инструкциях).

§ 3. Организационные управленческие отношения в области осуществления исполнительной власти

Одна из важнейших функций государственного управления и основных задач исполнительной власти – *функция организации* системы и структуры государственного управления, органов исполнительной власти, системы государственной службы, установления форм и методов управления. Следовательно, важнейшим видом общественных отношений, включенных в предмет административного права, являются *организационно-управленческие отношения*. Эти отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе обеспечения потребностей всего общества и интересов государства (публичных или общественно значимых интересов). Нормы административ-

ного права обеспечивают формирование исполнительной власти, способной гарантировать государственное управление в соответствующих областях государственной жизни, целенаправленно и эффективно регулировать деятельность многочисленных государственных органов по реализации как внутренних, так и внешних функций государства.

Организационные управленческие отношения регламентируются нормами той части административного права, которая называется *организационно-управленческим правом*. В систему административно-правового регулирования организационных управленческих отношений входит также *управленческий процесс*, т.е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), административный договор.

В общем массиве административно-правовых отношений доминируют отношения, связанные с организацией и функционированием государственного и муниципального управления, публичной службы (государственной и муниципальной), т.е. с той сферой, в которой активно используются предписания, указания, контроль, надзор, управление, властное волеизъявление, подчиненность, верность долгу службы, односторонность волеизъявления, применение методов принуждения, административно-правовое принуждение и др. Все эти отношения имеют управленческий характер и охватываются административно-правовым регулированием.

В систему организационных управленческих отношений, устанавливаемых административным правом, входят государственно-управленческие отношения по *регулированию хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства* в стране. Иначе это называется административно-правовым регулированием в области экономики, социально-культурной области, области обеспечения охраны и защиты безопасности личности, государства и общества. Субъекты административного права, регулируя управленческие процессы, могут применять специфические для органов исполнительной власти методы, приемы и правовые средства.

В зависимости от конкретных целей управленческие отношения можно подразделить на *внутренние* (внутриорганизационные, внутрисистемные), связанные с формированием и функционированием самих управленческих структур, их подразделений и аппарата, и *внешние*, связанные с воздействием на объекты, непосредственно не входящие в механизм исполнительной власти.

Для регулирования *организационных управленческих отношений* формируется система нормативных правовых актов, составляющих административное законодательство. Среди таких правовых актов можно выделить, например, федеральные законы о правовом положении Правительства РФ, государственной службе и ее видах; порядке подготовки и принятия нормативных правовых актов органами федеральной исполнительной власти; распределении должностных обязанностей; административных регламентах исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, должностных регламентах.

§ 4. Внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности

Учитывая важнейшие черты так называемого *узкого определения государственного управления*, а также необходимость исполнения функций государственного управления не только органами исполнительной власти, но и иными государственными органами (например, функции кадрового обеспечения государственного органа, организации служебной деятельности коллектива, руководства коллективом, обеспечения внутреннего контроля исполнения поручений), в системе административно-правового регулирования находятся *внутриорганизационные управленческие отношения*. Они возникают, изменяются и прекращаются в процессе обеспечения деятельности соответствующего государственного органа. Таким образом, практически каждый государственный орган (например, Государственная Дума, областная дума, прокуратура, суд) обязан в целях самоорганизации и обеспечения готовности к эффективному выполнению конституционно закрепленных за этим государственным органом функций (например, *законодательная деятельность, правосудие, прокурорский надзор*) осуществлять *функции организации внутреннего порядка*. В законодательных актах, устанавливающих правовое положение указанных государственных органов, всесторонне регламентируются вопросы организации и деятельности аппарата этих органов, а также правовой статус государственных служащих, занимающих должности государственной службы в государственных органах (например, Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»: ст. 38 называется «Аппарат суда общей юрисдикции»; ст. 35 определяет функции председателя суда районного суда).

Внутриорганизационные управленческие функции осуществляются как руководителями государственных органов, так и сотрудниками аппаратов этих органов. В аппаратах органов судебной или законодательной власти управленческие функции реализуются государственными гражданскими служащими. Внутриорганизационные управленческие отношения возникают в связи:

а) с осуществлением государственными органами и их руководителями *функции организации* деятельности этих органов (распределение должностных обязанностей внутри государственного органа и его аппарата; определение компетенции между руководителем, его заместителями, специалистами и обеспечивающими специалистами; утверждение штатного расписания и внесение в него изменений);

б) необходимостью определения структуры государственных органов, соответствующей функциональному назначению;

в) построением и функционированием государственной службы, проведением кадровой работы;

г) осуществлением контроля, координации, руководства, учета, планирования деятельности аппарата соответствующего государственного органа (содействие осуществлению административно-служебных процедур внутри государственного органа; контроль за установленным порядком докумен-

тирования и архивной работой; материально-техническое обеспечение деятельности государственного органа; создание условий для информирования общественности о деятельности государственного органа и принимаемых им решениях).

Например, аппарат органов законодательной власти осуществляет деятельность по проведению обсуждений, юридических экспертиз законопроектов; руководители законодательных органов власти распределяют обязанности между сотрудниками аппарата, дают им поручения, контролируют их исполнение, применяют меры дисциплинарной ответственности; председатели судов, не вмешиваясь непосредственно в осуществляемое судьями правосудие по конкретным делам, обеспечивают организацию деятельности этих государственных органов, организуют и проводят совещания, руководят аппаратом судов, дают обязательные для исполнения распоряжения и поручения, контролируют их исполнение, рассматривают заявления граждан или представителей юридических лиц. Эти и другие функции управления обеспечивают в законодательных органах государственной власти, судах или прокуратуре должный уровень организации внутренней управленческой системы, которая способствует выполнению основных государственных функций соответствующих государственных органов (законотворчество, правосудие, прокурорский надзор, контрольно-надзорная деятельность).

§ 5. Административно-правовые контрольные отношения

Административно-правовые *контрольные отношения*, возникающие в системе организации и функционирования государственного управления, обусловлены существованием и необходимостью осуществления уполномоченными должностными лицами *функции контроля*.

Для обеспечения обоснованности, законности и справедливости осуществления контрольной административной деятельности формируется механизм ее правовой регламентации. Поэтому *правовое установление* функции контроля⁸, осуществляемого в системе государственного управления, является важнейшим практическим вопросом. Контрольные функции органов исполнительной власти и иных государственных органов должны иметь нормативно установленное содержание и пределы осуществления. В систему правового регулирования входит формальное закрепление за конкретными органами исполнительной власти не только контрольных полномочий в установленной сфере деятельности, но и процессуальных *контрольных производств*, а также ответственности за нарушения прав проверяемых субъектов права. Например, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» устанавливает сферу контрольной деятельности соответствующих должностных лиц, порядок проведения проверок, ответственность за нарушение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

⁸ См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Анкил, 2012. С. 72–96.

при осуществлении контроля. Контрольно-надзорные процедуры используются во всех областях государственного управления, *хозяйственно-экономическом строительстве, социальной, культурной и административно-политической сферах.*

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты определяют систему контроля и надзора в целях обеспечения законности функционирования органов исполнительной власти. Различные виды государственного контроля устанавливаются в соответствующих федеральных законах, например: ГсК РФ; БК РФ; федеральных законах «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», «Об охране окружающей среды», «О безопасности дорожного движения», «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»⁹, «О валютном регулировании и валютном контроле», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Административно-правовые контрольные отношения формируются в результате осуществления деятельности по установлению соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, по изучению и оценке результатов общего функционирования государственных органов, а также по выполнению конкретных действий субъектов управления. Выполнение функции контроля происходит и при наблюдении за качеством управленческой деятельности. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным.

Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для проверки законности проводимых мероприятий (действий, решений). *Органы государственного надзора* (например, государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора) принимают в процессе осуществления *правоприменительной деятельности* индивидуальные правовые акты. Эти органы и должностные лица осуществляют *распорядительные, разрешительные, контрольно-надзорные полномочия*, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, применяют *меры государственного принуждения*. Нормативные правовые акты о надзоре содержат важнейшие положения о содержании надзорной деятельности, задачах и пределах осуществления надзора, порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуре применения мер административного принуждения за неисполнение законных предписаний или при совершении административных правонарушений. Характерными полномочиями должностных лиц государственных надзорных органов, например, являются: проведение обследований и проверок, выдача предписаний со-

⁹ См.: Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению Государственного реестра контрольно-кассовой техники : утв. приказом Минфина России от 22 июля 2013 г. № 69н.

ответствующим субъектам права об устранении нарушений требований безопасности, приостановка работы производственных участков, агрегатов, эксплуатации помещений, составление протоколов и назначение административных наказаний за нарушения требований законодательства (например, Положение о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290).

Административно-правовые контрольные отношения разделяются на внутренние и внешние. *Внутренние контрольные отношения* возникают в связи с реализацией функции контроля внутри государственной администрации, государственных органов и их аппаратов (например, контроль исполнения поручения руководителя государственного органа гражданскими служащими; рассмотрение уполномоченным субъектом административной жалобы на решение, действие (бездействие) подчиненных сотрудников). *Внешний контроль* связан с осуществлением органами публичного управления функции контроля или надзора за не находящимися в их непосредственном служебном подчинении лицами и организациями (финансовый контроль, налоговый контроль, таможенный контроль, административный надзор).

Внешним контролем по отношению к органам исполнительной власти и их должностным лицам является, например, деятельность Счетной палаты РФ в соответствии с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. Счетная палата РФ: организует и осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; реализует внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений; проводит проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета; законом установлены и множество иных функций Счетной палаты РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» организуется проведение контрольной деятельности, в том числе в области государственного управления. *Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации* рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в случае, если эти действия и решения были уже обжалованы в установленном законодательством административном либо судебном порядке, но заявитель не считает их законными и обоснованными. Уполномоченный по правам человека обладает полномочиями, позволяющими ему выяснять содержание правоприменительной

деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. В необходимых случаях он имеет право обратиться в соответствующие государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» определяет правовые возможности осуществления контроля гражданским обществом за всей государственной деятельностью. В этом законе установлено, что *Общественная палата РФ* призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества.

§ 6. Административно-юстиционные (судопроизводственные) отношения

Выделение в предмете административного права *административно-юстиционных (судопроизводственных) отношений* обусловлено стремительным развитием в настоящее время таких крупных и важных институтов общего административного права, как *управленческий процесс* или *административные процедуры* (принятие административных актов) и *административная юстиция* (административное судопроизводство) – контроль за правовым качеством нормативных административных правовых актов (*нормоконтроль*), а также за деятельностью и правовыми решениями государственных и муниципальных органов, их должностных лиц (судебное оспаривание индивидуальных правовых актов).

Правовые системы зарубежных стран включают в себя несколько типов (или моделей) административной юстиции. Однако наиболее предпочтительной моделью организации административной юстиции является административное правосудие, осуществляемое специальными судами. Оно характеризуется формированием системы органов судебной власти (например, административных судов), которые рассматривают в порядке административного судопроизводства (административного правосудия) публично-правовые споры или административные дела. Наличие в системе административного права института административного правосудия позволяет констатировать, что данная отрасль права в полной мере соответствует общепризнанным стандартам современного правового государства. Именно в такой системе административное право приобретает демократическую форму установления и обеспечения управленческих отношений, так как речь идет об определенной законом системе органов исполнительной власти (публичного управления), совершении управленческих действий, административных процедурах, административных договорах (т.е. управленческом

процессе) и порядке рассмотрения судом административных споров граждан и органов публичной власти, органов государственного управления и их должностных лиц (*административный процесс* в узком смысле слова). Если административное право включает *административно-деликтное право*, то оно не может не включать и административный процесс, призванный обеспечить гражданам правовую защиту от неправомерных (или нарушающих права и свободы граждан) действий субъектов, реализующих принудительные («полицейские») функции. Современная правовая государственность предъявляет к структуре административного права новые требования – оно должно содержать нормы, которые обеспечивали бы законность государственного управления.

Административная юстиция имеет вековую историю становления и развития. Еще в середине XIX в. она создавалась для борьбы с «всевластием» и «неограниченными» функциями и полномочиями полиции, полицейских учреждений и их должностных лиц. Административные учреждения, полицейские органы и другие субъекты публичной власти могут применять в отношении частных лиц меры административного принуждения, которые порой существенно ограничивают права и свободы граждан. Поэтому в случае нарушения своих прав и свобод гражданин должен иметь возможность использования их эффективной правовой защиты. Важнейшим правовым институтом, позволяющим восстановить нарушенное субъективное право, является административная юстиция, историческое развитие которой происходило параллельно изменениям представлений о государстве, его функциях и роли в обществе¹⁰.

Административно-юстиционные отношения – это отношения, складывающиеся в процессе функционирования органов административной юстиции по защите субъективных публичных прав гражданина, законных интересов физических и юридических лиц. Этот вид административно-правовых отношений в строго формальном смысле включает в себя нормы различных отраслей права. Главным образом, в сфере российской административной юстиции действуют в настоящее время нормативные положения, установленные административным процессуальным законодательством (*Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации*, вступившим в силу 15 сентября 2015 г.). Сюда же можно отнести и нормы арбитражно-процессуального права (АПК РФ).

Административная юстиция выполняет в системе административно-правового регулирования *правозащитную, обеспечительную и нормоконтрольную* функции. Административно-юстиционные отношения характеризуются следующими основными чертами:

а) они формируются в связи с появлением нарушений законности, прав и свобод граждан, возникновением административно-правового спора (напри-

¹⁰ О становлении административной юстиции см.: *Лемайер К.* Административная юстиция (понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство). СПб., 1905; *Гаген В. А.* Административная юстиция. Ростов н/Д., 1916; *Куплеваский Н.* Административная юстиция в Западной Европе. Харьков, 1879.

мер, нарушение избирательных прав граждан; применение должностными лицами налогового органа мер налоговой ответственности);

б) создаются специальные органы административной юстиции, правомочные рассматривать административно-правовые споры (например, административные суды: в России функции административной юстиции осуществляют суды общей юрисдикции, военные суды и в определенной мере арбитражные суды);

в) создается *процессуальная форма* разрешения возникающих в административной практике противоречий и устранения нарушений (процессуальный порядок рассмотрения соответствующих административных правовых дел и споров). Например, в Украине с 1 сентября 2005 г. действует Кодекс административного судопроизводства Украины. Во многих странах – республиках бывшего СССР приняты и действуют законы, устанавливающие порядок административного судопроизводства¹¹.

Осуществляемый судами *нормоконтроль* является внешним контролем по отношению к правовым актам государственной администрации. Посредством использования нормоконтролирующей деятельности обеспечивается законность (правомерность) административных правовых актов. Формой нормоконтроля выступает судебное оспаривание правовых актов управления, в результате которого в необходимых случаях акты управления могут признаваться недействующими в соответствии с правилами, установленными в КАС РФ.

§ 7. Административно-деликтные (охранительные) отношения

Правоохранительные функции государственного управления и органов исполнительной власти обуславливают необходимость такой части административного права, которая содержит нормы, регламентирующие порядок применения мер административного правового принуждения к физическим или юридическим лицам. Государственное управление может быть «принуждающим» (правоохранительным, «нападающим», ограничивающим права субъектов права, жестким). В этих случаях применяются меры административного принуждения, т.е. контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры *обеспечительного, предупредительного, пресе-*

¹¹ См., например: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. См, также: Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Адм. право и процесс. 2015. № 11. С. 4–15; Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Адм. право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14; Его же. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах // Там же. № 11. С. 15–22; Административное судопроизводство : учеб. для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2016.

кательного, наказательного и восстановительного характера. Здесь даже возможно временное ограничение прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном правоохранительными органами и сотрудниками правоохранительной службы, контролирующими органами, в задачи которых входят обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления являются законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Охранительные отношения регламентируются в основном *административно-деликтным правом*, устанавливающим *административную юрисдикцию*. Последняя включает в себя систему органов административного принуждения, полномочия должностных лиц по применению мер принуждения, административные производства, среди которых наиболее детально регламентировано производство по делам об административных правонарушениях. Тем самым главной особенностью административной юрисдикции выступает применение административного принуждения.

Административно-деликтное право устанавливает виды и меры административного принуждения, используемого государством в целях предупреждения правонарушений, наказания виновных лиц за совершенные административные правонарушения, пресечения противоправных деяний и возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Административно-деликтное право включает так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, возникающие в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения. Административно-деликтное право состоит из двух частей: *материальное* (например, применение административных наказаний) и *процессуальное* административно-деликтное право (например, порядок применения административных наказаний)¹² к физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения). Административно-деликтные отношения¹³ (охранительные правоотношения) могут возникать также в целях предупредительного воздействия на различные субъекты права (например, меры административ-

¹² См., например: *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О. А. Егоровой. М. : Статут, 2014.

¹³ См.: *Андрянов В. Н.* Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013 ; *Калинина Л. А.* Административная ответственность : учеб. пособие. М. : Норма, 2009 ; *Кирич А. В.* Административно-деликтное право : (теория и законодательные основы). М. : Норма : ИНФРА-М, 2012 ; *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011 ; *Росинский Б. В.* Административная ответственность : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009 ; *Серков П. П.* Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012 ; *Соколов А. Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2013.

но-предупредительного характера) и в целях возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями. Административно-деликтное право находится в постоянном развитии, в том числе за счет правовых позиций Конституционного Суда РФ¹⁴, решений Пленума Верховного Суда РФ, а также новейшей практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Административно-деликтное право включает в себя нормы права, устанавливающие систему *правоохранительной службы* в Российской Федерации. Это, например, нормы, совокупность которых можно определить как «полицейское право» – подотрасль административного права, регламентирующая отношения по организации и деятельности полиции в Российской Федерации. Полномочия должностных лиц по применению административно-правового принуждения содержатся во многих федеральных и региональных законах, например: Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», федеральных законах от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», законах Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области», от 23 сентября 2005 г. № 62-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области», от 11 декабря 2014 г. № 186-ОЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Воронежской области».

§ 8. Взаимосвязь и разграничение административного права и иных отраслей права

Административное право взаимодействует с другими отраслями права. Целесообразно отграничивать его как публичное право от отраслей частного права (например, гражданского).

Административное и частное право различаются исходными положениями, социальным назначением, принципами и функциями. *Частное право* допускает частную автономию и юридическую независимость индивидуума (отдельных физических и юридических лиц); в его задачи входят правовая регламентация общественных отношений, основанных на добровольности их создания, изменения и прекращения, а также установление порядка рассмотрения и разрешения споров и конфликтов между частными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями.

Предмет публичного права (как минимум его важнейших частей – государственного и административного права) – государство – носитель верховной и суверенной власти, а также государственная власть в ее различных

¹⁴ По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 13-П.

проявлениях. Административное право, будучи отраслью публичного права, является выражением публичного (общественного) интереса как в организации социальной жизни, так и в формах, методах и содержании административной деятельности, функционировании исполнительной власти.

В административном праве сложился ряд теорий, разграничивающих частное и административное (публичное) право. Остановимся на трех из них¹⁵.

Теория интересов определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами, и направления правового регулирования конкретных общественных интересов или действий. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право – частным. Публичное право – это система правовых норм, регламентирующих общественные отношения в целях установления основ социально-государственной жизни, принципов функционирования государства, его органов и служащих. Деятельность государственных органов и организаций, подчиненная строгому правовому стандарту, направлена на создание общего нормального благосостояния населения, обеспечение прав и свобод личности, общественного порядка и безопасности. Частное право, фиксируя правовой статус субъектов, дает возможность в первую очередь реализовать частную инициативу и тем самым воздействовать на интересы ограниченного (часто весьма четко определенного) круга лиц или организаций.

Теория субординации (соподчинения), используемая для разграничения публичного и частного права, раскрывает характер отношений между участниками (субъектами) правовых отношений. Эта теория видит сущность публичного права в образуемом в рамках осуществления публичной власти отношении подчиненности (соподчинения). В публичном праве нижестоящие и вышестоящие субъекты права связаны между собой отношениями подчиненности или соподчинения. В частном праве субъекты права, вступающие в правоотношения, обладают равным правовым статусом (имеются в виду их равноправие при использовании установленных законом возможностей, правил поведения и действий, а также одинаковая степень подчинения определенным правом процедурам и правилам). Для публичного права характерно одностороннее регулирование отношений с помощью закона, административного акта (правового акта управления). Для частного права типичным является договор, заключаемый по доброй воле субъектами права. Эта теория отражает превосходство государства (властной управленческой деятельности) с его арсеналом средств ограничения, организации и принуждения. Однако отношения подчиненности действуют и в сфере частного права, а договорные отношения и правовое равенство субъектов можно обнаружить в области публичного права (например, заключение соглашений, публичных или административных договоров).

Рассмотрим *теорию относительности и допустимости правовых норм* при регулировании отношений. *Административное право* содержит пра-

¹⁵ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Aufl. München, 1995. S. 43–46 ; Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие. М., 2000. С. 90–111.

вовые нормы, которые имеют адресатом государство или другие субъекты суверенной государственной власти и применяются для регулирования отношений государства или иных государственно-правовых институтов и образований, а также физических лиц (например, граждан), имеющих соответствующий правовой статус (например, использование гражданином права на обжалование действий государственного служащего). Административное право – особое право государства и его органов. Частное право – право для каждого индивида и каждого субъекта права.

Административное право взаимодействует с *гражданским правом*. Федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты, которые регламентируют гражданско-правовые отношения при условии, что они соответствуют нормам ГК РФ и иным федеральным законам. Взаимосвязь административного и гражданского законодательства прослеживается по некоторым институтам, например: государственная регистрация юридических лиц; лицензирование; возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц; публичный договор. Административно-правовые институты включают нормы права, устанавливающие возможность применения к субъектам гражданского права административно-властных методов. По справедливому мнению Ю. А. Тихомирова, административное право нужно рассматривать как одну из гарантий реализации гражданско-правовых норм¹⁶.

Административное право конкретизирует своими нормами *конституционное право* и устанавливает возможность полной реализации конституционно-правовых норм (например, путем организации единой системы органов исполнительной власти, государственной службы, развития административного законодательства и административно-процессуального законодательства, административного судопроизводства, защиты прав и свобод человека и гражданина). Конституционное право определяет структуру административно-правового регулирования и устанавливает «стандарты» правового государства в установлении режима функционирования исполнительной власти. Административную практику нужно подчинить высоким стандартам *правовой государственности*; важно заставить действовать важнейшие правовые нормы, которые обеспечивали бы достаточный уровень благополучия людей и режим законности в осуществлении публично-го управления, защиту прав, свобод и законных интересов всех субъектов права. Как ответить на вопрос: реализованы ли *конституционно-правовые нормы*, положенные в основу современного российского административного процессуального права, а также обеспечивающие порядок надлежащего государственного управления? Положительный ответ на данный вопрос был бы реален, если бы каждодневно публичной администрацией (и ее многочисленными представителями) в стране не нарушались формальные управленческие процедуры, процессуальные нормы, принципы, права и свободы человека и гражданина, публичные или частные интересы. Получается, что, несмотря на витиеватый характер административных регламентов испол-

¹⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд. М., 2005. С. 95, 96.

нения государственных функций и предоставления государственных услуг, наблюдается пренебрежение должностных лиц и государственных служащих к праву, закону, законности.

Весьма интересные и глубокие взаимосвязи можно обнаружить между административным и *муниципальным правом*. Предметом последнего являются отношения в сфере местного самоуправления¹⁷. Однозначное отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти невозможно не только с теоретической, но и практической точки зрения. Можно привести несколько, на наш взгляд, существенных аргументов в защиту тезиса об известной *относительности разделения исполнительной власти на государственную и муниципальную*:

местное самоуправление (муниципальное управление) представляет собой одну из форм демократии, т.е. способ формирования власти в государстве путем народного волеизъявления;

местное самоуправление – один из главных способов взаимодействия общества и власти на местном (муниципальном) уровне;

понятие «местное самоуправление» объединяет понятия «местное» и «управление», указывая на его главным образом управленческую сущность;

важнейшие функции местного самоуправления реализуются через специальные муниципальные органы, при этом местное самоуправление имеет те же практические цели, что и государственное управление;

муниципальное право регулирует отношения в сфере публичного управления, т.е. управления, осуществляемого органами управления, должностными лицами и служащими муниципального образования. Субъекты муниципального управления используют традиционные для административного права формы, механизмы, методы и средства управления;

органы местного самоуправления обладают административной правосубъектностью, установленной законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцией. Для должностных лиц и муниципальных служащих установлен их правовой статус: традиционный набор полномочий, прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности;

правовая защита физических и юридических лиц от незаконных действий органов местного самоуправления обеспечивается административным правом;

в сфере местного самоуправления доминируют традиционно понимаемые управленческие отношения;

органы местного самоуправления и государственного управления практически в каждой отрасли и сфере публичного управления тесно взаимосвязаны;

органы местного самоуправления реализуют отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться.

¹⁷ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации : правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Эксмо, 2010 ; *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006.

Таким образом, наука административного права, изучая различные аспекты проблемы управления, включает в предмет своего исследования и такой вид социального управления, как местное самоуправление. Изучение последнего – логическое продолжение анализа более обширной темы управления в Российской Федерации, организации и сущности государственной власти, построения исполнительной власти и осуществления ее функций, а также децентрализации управления.

Финансовое право как система правовых норм, регламентирующих финансовую деятельность государства, основывается в определенных сферах и пределах на методах, используемых в системе административно-правового регулирования. Административно-правовые нормы устанавливают порядок осуществления финансовой деятельности государства, правовой режим деятельности налоговых органов, систему государственного финансового контроля, административную ответственность за совершение нарушений в финансово-правовой, бюджетной или налоговой сферах. Современная концепция методов правового регулирования финансовых отношений включает в себя применение дозволительного, обязывающего, запрещающего, рекомендательного, поощрительного, договорного, согласительного правовых методов при юридической регламентации отношений, возникающих в процессе осуществления финансовой деятельности государства, субъектов РФ и муниципальных образований.

Метод финансового права¹⁸ является самостоятельным, оригинальным инструментом правового регулирования, специфика которого проявляется в его властно-имущественном характере, обусловленном особенностями предмета данной отрасли права, а также непосредственной связью с финансовой политикой государства.

Таможенное право, которое регулирует отношения в области таможенного дела¹⁹, использует методы административно-правового регулирования и административные процедуры (хотя они и называются *таможенными*). Основную сферу правового регулирования в области таможенного дела составляют отношения, возникающие в процессе: установления порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ (таможенную границу Таможенного союза); таможенного оформления; таможенного декларирования; таможенного контроля и проведения таможенных проверок; организации и деятельности таможенных органов (принципы деятельности таможенных органов; функции (обязанности) таможенных органов (например, проведение таможенного контроля; выявление, предупреждение, пресечение административных правонарушений, отнесенные законодательством РФ к компетенции таможенных органов; осуществление производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела); обжалования решений, действий (бездействия) тамо-

¹⁸ См.: Рукавишникова И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Юрист, 2006.

¹⁹ См., например: Таможенное право : учеб. пособие / отв. ред. О. Ю. Бакаева. 2-е изд., пересм. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012 ; Матвиенко Г. В. Правовые основы таможенного процесса. М. : Юрлитинформ, 2011.

женных органов и должностных лиц; создания и использования информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения, используемых таможенными органами; оказания взаимной административной помощи таможенных органов; установления и применения таможенных процедур (например, таможенного декларирования, выпуска товаров); порядка уплаты таможенных сборов и пошлин, налогов; учета особенностей совершения таможенных операций; совершенствования государственного управления в сфере таможенного дела; установления правовых и организационных основ деятельности таможенных органов РФ.

Установление порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации определяется главным образом Федеральным законом от 27 ноября 2011 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и Таможенным кодексом Таможенного союза (приложение к договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17). Таможенное дело в Российской Федерации – это совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, изданные ими по предмету регламентации отношений в области таможенного дела, могут быть обжалованы в Верховный Суд РФ.

Административное право включает в себя, а порой и обеспечивает действие норм *экологического* и *земельного права*. Нормы законодательства об охране окружающей среды, санитарного законодательства используют многие административно-правовые институты для управления в соответствующих сферах государственной деятельности (например, экологический контроль, санитарно-эпидемиологический надзор, государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль). При этом для применения норм экологического или земельного права часто требуется административно-процессуальное обеспечение, т.е. нормы административного права позволяют на практике реализовывать потенциал норм указанных отраслей права (например, применение административной ответственности за нарушения экологического законодательства, при совершении нарушений санитарного законодательства).

Трудовое право сравнивают с административным, как правило, на примере институтов государственной службы и административного принуждения. В системе государственной службы в определенных пределах действуют нормы трудового законодательства. Такое положение устанавливается федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» содержатся рекомендации судам по применению трудового законодательства к отношениям, регулируемым нормами публично-

го служебного права²⁰. Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за нарушение трудового законодательства РФ.

Административное право взаимодействует с *информационным правом*²¹, которое, по мнению специалистов, является «дочерней отраслью» административного права и определяется «как наука о предметах, принципах и методах правового регулирования деятельности и отношений в областях формирования и использования информационных ресурсов, технологий и коммуникаций и их сетей, о законодательстве и организации управления процессами информатизации и обеспечения информационной безопасности граждан, государства и общества в целях удовлетворения их информационных потребностей при обеспечении поступательного развития общества»²². Нормативную основу для информационного права создает Федеральный закон от 27 июля 2007 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». С целью обеспечения открытости государственного управления и местного самоуправления важнейшее значение имеет Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В субъектах РФ действуют региональные законы, регулирующие отношения, связанные с реализацией полномочий государственных органов субъектов РФ по созданию и эксплуатации официальных сайтов, обеспечивающих на практике доступ к информации²³.

Административное, уголовное, а также *уголовно-исполнительное* право используют одинаковый метод правового регулирования – запрет, за нарушение которого наступает, соответственно, административная или уголовная ответственность. В уголовном праве установлена ответственность за преступления против интересов государственной и муниципальной службы, а также за нарушения правил, устанавливаемых нормами административного права (например, в области осуществления предпринимательской деятельности, против военной службы, против общественной безопасности и общественного порядка). Правоохранительная служба (служба, связанная с правоохранительной деятельностью) осуществляет свои задачи и функции в сфере действия как уголовного, так и административно-деликтного права. Управление в области исполнения уголовных наказаний основывается на традиционных характеристиках государственного управления, обеспечивающего выполнение конкретных задач уголовно-исполнительного права.

Административное право взаимодействует со многими другими отраслями как материального, так и процессуального права. Проводимые срав-

²⁰ См., например: Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; *Ее же*. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.

²¹ См.: Бачило И. Л. Информационное право – новая отрасль права Российской Федерации (методология, теория, практика) // Государство и право. 2008. № 3. С. 85–92 ; *Ее же*. Информационное право : учебник для вузов : спец. курс. М., 2009.

²² Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 220.

²³ См., например: Об официальных сайтах государственных органов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 2-ОЗ.

нительно-правовые исследования показывают наличие у многих отраслей права сходных с административным правом черт: порядка реализации правовых норм, отдельных правовых институтов, методов правового регулирования.

§ 9. Источники административного права: понятие и виды

Источники административного права – это внешние конкретные формы его выражения, т.е. нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права. Содержанием источников административного права являются правовые нормы, регулирующие конкретные административно-правовые отношения. Они начинают существовать только в результате возникновения правового источника. Нормы административного права содержатся в многочисленных законодательных и иных нормативных актах, действующих в Российской Федерации. Сложность и масштабность управленческой деятельности обуславливает необходимость принятия в этой сфере как законов, так и управленческих актов. В современных условиях система источников административного права усложняется, поскольку в субъектах РФ принимаются законодательные акты, определяющие порядок управления в этих субъектах²⁴.

Правовые источники административного права подразделяются на *федеральные источники права* (принимаемые федеральными государственными органами и действующими на территории всей страны) и *источники права субъектов РФ* (принимаемые органами государственной власти субъектов РФ и действующие на территории этих субъектов).

В соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 15) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором, в котором Россия является участником, установлены иные положения и правила, чем предусмотрены законодательством РФ, то действуют и применяются нормы этого договора.

К числу *правовых источников* административного права относятся:

- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- правовые акты, устанавливающие правовой статус федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств;
- нормативные акты федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

²⁴ К дискуссии по вопросу об источниках административного права см., например: Ордина О. Н. Проблемы систематизации и предложения по совершенствованию системы источников административного права // Адм. право и процесс. 2014. № 7. С. 65–69.

На уровне субъектов РФ источниками административного права являются:

законодательные и иные нормативные акты представительных и исполнительных органов (конституции республик – субъектов РФ, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов);

правовые акты органов местного самоуправления, их администрации и исполнительных органов, принимаемые в пределах предоставленных им полномочий (муниципальные правовые акты)²⁵.

Нормативные правовые акты органов федеральной исполнительной власти и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, будучи источниками административного права, представляют собой форму реализации компетенции данных органов.

В силу многообразия административных правовых норм возникает проблема их систематизации, кодификации и инкорпорации. Теория источников административного права позволяет систематизировать эти нормативные акты.

Наиважнейшее значение в системе правовых источников административного права имеет Конституция РФ. Учитывая колоссальный потенциал конституционно-правового регулирования, целесообразно более детально остановиться на данном вопросе.

Конституция каждой страны всегда (как в прошлом, так и в настоящее время) устанавливает соответствующую *модель* и *стандарты* конституционного регулирования, создавая при этом основу для сложного и порой длительного периода реализации конституционных идей, принципов, систем и структур государственного строительства и общественного развития. В известном смысле речь идет об объектах конституционного регулирования, функциях и значении конституции, конституционных гарантиях в процессе становления полноценного, отвечающего требованиям правовой государственности, законодательства, регламентирующего многочисленные сферы общественных отношений. Не отрицая научного взгляда об *особом объекте конституционного правового регулирования*²⁶, целесообразно отметить наличие цельной системы конституционно-правовых норм, обеспечивающих формирование многочисленных отраслевых правовых институтов, развитие которых направлено на создание юридического потенциала и на само «конституирование» главнейших отраслей современного права, сфер национального законодательства, правовой системы вообще.

Как общие, так и специальные функции конституции обеспечивают формирование соответствующей отрасли права в тех пределах, которые отчетливо и понятно установлены конституционными правовыми нормами. В конституции заложены как основы для конструирования отраслевых правовых

²⁵ Эти нормативные акты в большей мере являются источниками муниципального права. Однако до настоящего времени они рассматриваются в литературе и в качестве источников общего административного права.

²⁶ См., например: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 67–75.

моделей, так и приоритеты государственной политики с целью обеспечения реализации самой конституции в зависимости от достижения нового качества государства и общества, от концептуальных целей регулярно возникающей в развитии государства и общества идеологии модернизации. Таким образом, конституция обязывает вначале создать «необходимый минимум» правового регулирования соответствующих общественных отношений (как частноправового, так и публично-правового характера). По истечении какого-то времени и (или) в связи с очевидной необходимостью (потребностью) соответствовать установленным стандартам, смыслу и принципам конституционного регулирования конституция активизирует потенциал своих норм, идей, принципов с целью проведения многочисленных реформ государственной и общественной жизни.

Для сферы административно-правового регулирования конституцией определены задачи, основы, масштаб и пределы первоначальной законодательной регламентации управленческих отношений. Сюда, например, относятся: формирование системы и структуры государственного управления; образование органов исполнительной власти; создание системы государственной службы; установление для судов нормоконтролирующих полномочий с целью защиты прав и свобод человека и гражданина; учреждение в системе правосудия административного судопроизводства; построение институтов, гарантирующих законность публичного администрирования; закрепление положения о законотворческой деятельности в области административного и административно-процессуального законодательства как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Сегодня возникает вопрос: насколько эффективно и в полной ли мере раскрыт в практике российского публичного администрирования потенциал Конституции Российской Федерации, относящийся к формированию административного и административно-процессуального законодательства? Кратко и однозначно ответить на этот вопрос невозможно. Однако весьма важно подчеркнуть, что за 23 года своего действия Конституция Российской Федерации оказала невероятно мощное влияние на современное развитие административного права и административного законодательства, результаты которого впечатляют и позволяют констатировать их высокое правовое качество. Тем не менее потенциал нашей Конституции в полной мере не раскрыт, если судить о пробелах в системе административно-правового регулирования, противоречиях процесса новеллирования законодательства и, наконец, отставании в развитии российской административно-правовой теории от сложившихся в европейских странах подходов, стандартов и приоритетов исследовательской деятельности в области юридизации публичного управления.

Конституция Российской Федерации содержит потенциал для обеспечения улучшения административного законодательства и достижения целей модернизации государственного управления. Модернизация (как идея, как практика правоприменения и как политика) в любом обществе и государстве на всех этапах их развития будет востребована, так как является способом этого развития и приспособления к новым реальностям правовой системы,

всех юридических понятий, правовых институтов, видов государственной деятельности, публичной власти, законодательства, законотворчества и административного нормотворчества.

Успехи в решении задач модернизации государственного управления и совершенствования механизма административно-правового регулирования невозможно представить без использования в этом процессе конституционных гарантий.

Проверка законности государственной деятельности, результатов административного нормотворчества, установление правового качества используемых форм публичного управления, несомненно, могут рассматриваться как важнейшие конституционные гарантии. В определенном смысле *судебный конституционный контроль* и *судебный административный контроль* – виды судопроизводства, которые, взаимодействуя и дополняя друг друга, формируют полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных юридических актов, решений и действий органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Модернизация в широком смысле, если говорить о политико-правовых преобразованиях в стране, должна ставить в качестве конечных целей установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации Конституции Российской Федерации. Именно в этом аспекте нужно рассуждать о целях модернизации, когда планируется решение таких задач, как: создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; реализация конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве; развитие административного и административного процессуального законодательства в соответствии с принципом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административного процессуального законодательства; кодификация административного и административного процессуального законодательства.

Модернизация государства и законодательства (в том числе административного и административного процессуального) начинается с выяснения исходных теоретических положений о сущности сформировавшегося государства, достижениях в административно-правовом регулировании, сложившейся административной практике, противоречиях и недостатках административного правоприменения, характере и качестве совершенных в сфере исполнительной власти административных ошибок, проблемах служебного права и практического поведения государственных и муниципальных служащих. Модернизация нынешнего государства во многом должна основываться на модернизации государственного управления как важнейшего института, необходимого элемента, атрибута самого государства. В рамках модернизации государства создается система «отмывания» государства от множества отрицательных, ненужных и неблагоприятных признаков и проявлений государственной деятельности, от негативных явлений, действий государства, от плохих последствий в государственном строительстве.

Важнейшим аспектом современного этапа совершенствования административного и административного процессуального законодательства ста-

новится необходимость установления полноценного и эффективного общественного контроля как за процессом стремительного изменения самого законодательства, так и за результатами *административного нормотворчества*.

Среди важнейших целей концепции развития административного законодательства специалисты обычно называли следующие: кодификацию административно-правовых норм (кодексы или тематические законодательные акты); установление статусов субъектов административного права (компетенция, ответственность, взаимоотношения); развитие административно-процессуального и процедурного законодательства с целью противодействия коррупции и бюрократизму; определение роли, значения и развитие содержания технических регламентов, стандартов, нормативов, разрешений, договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве; устранение противоречий и дублирований в системе административно-правового регулирования; ликвидацию пробелов в механизме правовой регламентации²⁷. С теоретической точки зрения указанные цели анализируемой концепции развития административного законодательства можно объединить лишь *кодификацией* административного законодательства. Посредством кодификационных мероприятий достигаются, как правило, и остальные цели реформаторских преобразований: и уточнение административно-правового статуса участников управленческих отношений, и развитие законодательства об административных процедурах, и разработка закона об административных договорах, и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании.

§ 10. Нормы международного права как источники административного права

Административно-правовые отношения в Российской Федерации регулируются не только нормами национального права, но и нормами международного права.

Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Сходные положения закреплены во многих российских законах (ст. 2 КоАП РФ, ст. 1 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», и др.).

Статья 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» подчеркивает, что положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Рос-

²⁷ См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 165.

сийской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты.

Нормы международного права в той или иной степени регулируют весь спектр административно-правовых отношений в Российской Федерации. При этом возможны два варианта регламентации.

Первый. Нормы международного права устанавливают стандарты, к которым должно стремиться государство в определенных сферах отношений.

К примеру, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» принимался в том числе и для исполнения Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. В Пояснительной записке к законопроекту о ратификации указанных Конвенций подчеркивалось, что в них содержатся правила иные, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации. В связи с этим их ратификация «потребуется изменения действующих или принятия новых федеральных законов».

Второй. Нормы международного права прямо регулируют административно-правовые отношения, на что наше государство дает свое непосредственное согласие. Спектр таких отношений расширяется с каждым днем.

Так, с 1 января 2015 г. функционирует Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС). На основе Договора о ЕАЭС 2014 г. пять государств (включая РФ) обеспечивают свободу движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных и другими международными договорами.

В рамках ЕАЭС государства создали «единое экономическое пространство» – пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм. Заметим, что Таможенный союз функционирует «внутри» ЕАЭС.

Договор 2014 г. включает 33 Приложения (договоры и протоколы), многие из которых регулируют вопросы административно-правового характера. Так, Протокол № 7 посвящен мерам нетарифного регулирования в отношении третьих стран; Протокол № 9 – техническому регулированию в рамках Союза; Протокол № 12 – применению санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер; и т.д.

Кроме того, в правовую систему Российской Федерации входят и международные договоры РФ о расширении ЕАЭС. В качестве примера можно привести Протокол о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и отдельные международные договоры, входящие в право ЕАЭС, в связи с присоединением Киргизской Республики к Договору о ЕАЭС 2014 г.

Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных Договором 2014 г. и другими договорами. Иными словами, по Договору 2014 г.

государства-члены передали Союзу часть своих полномочий, которые Союз осуществляет *вместе с* ними или *вместо* них.

Установлены три вида «политики», осуществляемой в рамках ЕАЭС:

а) «единая политика», предполагающая применение государствами Союза унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий;

б) «скоординированная политика» на основе общих подходов государств, одобренных в рамках органов Союза;

в) «согласованная политика», предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза.

В рамках ЕАЭС активно заключаются международные договоры по вопросам административного права (например, Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза 2014 г.).

Не стоит забывать и о том, что международные договоры государств-членов, заключенные в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства, действовавшие на 1 января 2015 г., вошли в право ЕАЭС. В качестве примера можно привести Договор о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза 2010 г. Указанные соглашения применяются в части, не противоречащей Договору 2014 г.

Следует также учитывать, что в ЕАЭС активно осуществляются унификация и гармонизация законодательства государств-членов. Эти процессы направлены на установление как единого (например, в рамках таможенных отношений), так и сходного (например, в области валютного рынка) нормативного регулирования.

В частности, в соответствии со ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ЕАЭС пока не принят) «официально опубликованные международные договоры, составляющие договорно-правовую базу Таможенного союза, и решения органов Таможенного союза действуют в Российской Федерации непосредственно, если не содержат требований по изданию внутренних актов для их применения. В случаях, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза, Правительство Российской Федерации вправе определять порядок применения актов таможенного законодательства Таможенного союза в Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Не забудем и о том, что органы Союза издают собственные нормативные документы. Решения Высшего Евразийского экономического совета (далее – Совет), Евразийского межправительственного совета (далее – Межправительственный совет) и Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия), принятые в рамках их полномочий, напрямую регламентируют административно-правовые отношения в государствах-членах.

Так, Решение Совета от 23 декабря 2014 г. № 110 (ред. от 16.10.2015) утвердило перечень секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует

единый рынок услуг. Решениями Совета Евразийской экономической комиссии утверждены десятки технических регламентов (например, Решение 68 от 9 октября 2013 г. «ТР ТС 034/2013. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности мяса и мясной продукции») и других документов, непосредственно регулирующих отношения в государствах-членах (например, Решение Коллегии Комиссии от 2 июля 2014 г. № 98 «Об Инструкции о порядке регистрации или отказа в регистрации декларации на товар», и др.).

Документы органов ЕАЭС подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством. Можно различать как общее, так и специальное санкционирование реализации норм ЕАЭС в Российской Федерации.

К примеру, согласно ст. 3 Таможенного кодекса Таможенного союза официально опубликованные международные договоры и решения органов Союза действуют в Российской Федерации непосредственно, если не содержат требований по изданию внутригосударственных актов для их применения. В случаях, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза, Правительство РФ вправе определять порядок применения актов таможенного законодательства Таможенного союза в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом. Иными словами, определен общий порядок действия права Таможенного союза.

Встречаются и разовые «решения». Так, постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 603 «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией» федеральные органы получили дополнительную компетенцию в соответствующих сферах.

Таким образом, Российская Федерация активно исполняет нормы ЕАЭС, предоставляя механизм имплементации.

В целом, в России встречаются различные варианты реализации норм международного права, регламентирующих административно-правовые отношения.

Во-первых, указывается на применение международных норм. Речь идет о наделении органов власти компетенцией по выполнению норм международного права. Например, во многих нормативных актах сформулировано общее правило о том, что государственные органы и должностные лица выполняют управленческие функции на основе международных договоров Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», ст. 4 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»). В этих случаях нормы договоров и документов органов международных организаций будут применяться компетентным органом власти непосредственно.

Во-вторых, указывается на применение определенного группы норм международного права. Например, на основании ст. 32.2 Федерального за-

кона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» передача или прием иностранного гражданина осуществляется в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии.

В-третьих, определяется порядок применения конкретного международного документа. Так, распоряжение Правительства РФ от 30 марта 2015 г. № 555-р «Об определении уполномоченного органа Российской Федерации в целях реализации Договора о Евразийском экономическом союзе» наделило Минторг дополнительной компетенцией по имплементации норм ЕАЭС.

Таким образом, нормы международного права могут содержать дополнительные полномочия органов управления РФ, расширять их компетенцию.

Согласно ст. 10 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» органы власти РФ в соответствии с международными договорами РФ сотрудничают с компетентными органами иностранных государств на стадиях сбора информации, предварительного расследования, судебного разбирательства и исполнения судебных решений.

Однако можно встретить и обратную ситуацию. Так, в связи с существованием ЕАЭС часть компетенции российских органов власти передана органам Союза. К примеру, Решение Коллегии ЕЭК от 7 марта 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер на единой таможенной территории Таможенного союза» определило соответствующие правила в этой сфере. В этом случае органы ЕАЭС замещают внутригосударственное регулирование в соответствующей сфере отношений международным; сфера внутригосударственного административного правотворчества сокращается.

Можно выделить несколько направлений непосредственного применения международных норм в Российской Федерации.

Во-первых, многие нормы международного права регламентируют статус органов исполнительной власти, расширяя или сужая их компетенцию.

На основании ст. 21 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам.

В рамках ЕАЭС ветеринарно-санитарный, карантинный фитосанитарный, санитарно-эпидемиологический, радиационный и другие виды государственного контроля (надзора) при перемещении товаров через таможенную границу Союза осуществляются и оформляются согласно Договору или принятым в соответствии с ним актам Комиссии или нормативным правовым актам государств-членов либо в соответствии с законодательством государств-членов (ст. 101 Договора о ЕАЭС).

Согласно постановлению Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» данная служба была наделена полномочиями, вытекающими из членства России в ЕАЭС. В частности, она осуществляет «вопросы, относящиеся к компетенции Службы, если такие вопросы предусмотрены международными договорами Российской Федерации,

решениями органов Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества».

Во-вторых, большое внимание в нормах международного права уделяется государственной службе.

Правила Международного кодекса поведения государственных должностных лиц от 12 декабря 1996 г., Модельного кодекса поведения для государственных служащих от 11 мая 2000 г. регулируют стандарты государственной службы. Они стали моделью для федеральных законов от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», других федеральных законов, Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», а также Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23 декабря 2010 г.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены указанным законом, применяются правила международного договора. Нормы международного права, в частности, регламентируют как общие вопросы государственной службы, так и специальные аспекты служебных правоотношений.

На основании ст. 1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» граждане иностранных государств-участников соответствующих международных договоров РФ имеют право находиться на муниципальной службе.

Указ Президента РФ от 22 ноября 2012 г. № 1575 (ред. от 01.07.2014) «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации» квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должностям федеральной государственной гражданской службы в органах внутренних дел, в числе которых знание норм международного права.

Таким образом, нормы международного права, с одной стороны, формулируют основные стандарты государственной службы, которые затем отражаются в отечественном законодательстве, с другой – дополняют систему российских правовых актов о государственной службе конкретными положениями.

В-третьих, нормы международного права непосредственно регламентируют административную правосубъектность физических и юридических лиц.

Так, согласно ст. 3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами РФ.

На основании ст. 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. на предприятия и неправительственные организации

распространяются нормы указанной Конвенции. В силу этого юридические лица в Российской Федерации получили право на подачу жалобы в Европейский суд по правам человека, чем они активно пользуются. Таким образом, Конвенция регламентирует статус юридических лиц, которые пользуются всеми правами, предоставляемыми Конвенцией гражданам.

Интересно отметить, что иногда российское государство принимает на себя обязательства даже по тем международным нормам, в которых формально не участвует. Так, согласно п. 1 постановления Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. № 35 Федеральное агентство по рыболовству должно принять ряд мер по реализации Регламента Совета ЕС от 29 сентября 2008 г. № 1005/2008. Указанный Регламент является актом прямого действия и в силу п. 1 постановления будет непосредственно обязывать субъектов российского права.

В-четвертых, нормы международного права непосредственно регулируют производство по делам об административных правонарушениях.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях непосредственно применяется такой международный договор РФ, который вступил в силу и стал обязательным для России и положения которого не требуют издания внутригосударственных актов для их применения (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч. 1 и 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ст. 2 КоАП РФ).

Решая вопрос о возможности применения норм международного права, суды и другие органы административной юрисдикции должны исходить из того, что международный договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора (ст. 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.).

Международный договор подлежит применению, если Российская Федерация выразила согласие на его обязательность посредством одного из действий, перечисленных в ст. 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», а также при условии, что указанный договор вступил в силу для России.

Непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы (в частности, на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)). Решение Совета ЕАЭС от 21 ноября 2014 г. № 90 определяет порядок официального опубликования договоров в рамках Союза, договоров Союза с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями, а также решений органов Союза.

Международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе РФ, прямо применимы судами, в том числе при рассмотрении дел об административных правонарушениях (ст. 2, 5, 15 и др. Кодекса административного судопроизводства).

КоАП РФ также содержит многочисленные отсылки к нормам международного права, которые напрямую применяются при рассмотрении дел об административных правонарушениях, имеют приоритет перед правилами КоАП РФ. Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 29.5 КоАП РФ в случаях, предусмотренных международным договором, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его выявления, если местом его совершения является территория другого государства.

В гл. 16 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение таможенного законодательства. При этом сами составы таможенных правонарушений формально предусмотрены не нормами КоАП, а правилами международного права, которые и должны применяться органами административной юрисдикции.

Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств-членов Таможенного союза 2010 г. предусматривает особенности производства о «таможенных» правонарушениях. В соответствии с Договором лицо, совершившее административное нарушение на таможенной территории Таможенного союза, подлежит привлечению к ответственности по законодательству того государства, на территории которой оно выявлено. В случае недоставки товаров и документов на них в место доставки, установленное таможенным органом отправления, лицо подлежит привлечению к ответственности по законодательству той Стороны, таможенными органами которой товары выпущены в соответствии с процедурой таможенного транзита. Процесс ведется по законодательству того государства, в котором лицо привлекается к ответственности.

Надо заметить, что нормы международного права применяются не только в делах о «таможенных» административных правонарушениях. Для получения доказательств из иностранного государства (учредительных документов, счетов-фактур, инвойсов, других сведений) в соответствии с международным договором РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, направляет запрос о правовой помощи соответствующему должностному лицу или в орган иностранного государства (ст. 29.1.1 КоАП РФ).

На основании международных договоров РФ органы Федеральной налоговой службы России содействуют: в предотвращении и пресечении нарушений налогового законодательства; предоставлении информации о соблюдении налогового законодательства юридическими и физическими лицами; предоставлении информации о национальных налоговых системах и текущих изменениях налогового законодательства; создании и функционировании компьютерных систем, обеспечивающих работу налоговых органов; организации работы с налогоплательщиками и налоговыми органами. В рамках административного судопроизводства можно запрашивать информацию и документы о получаемых за рубежом доходах и уплаченных (или неуплаченных) с них налогах.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и

об ответственности за нарушение порядка их выполнения» регламентирует применение договоров в сфере дорожного движения и автоперевозок и возможность привлечения нарушителей к ответственности.

В-пятых, важное место в системе международного права занимают нормы о правовом статусе предприятий, учреждений, организаций.

В частности, десятки документов, непосредственно регулирующих правомочия российских предприятий и предпринимателей, приняты в рамках ЕАЭС. Так, 13 июня 2012 г. Коллегия Комиссии утвердила Решение № 89 «О применении Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)». Положение подробно регламентирует деятельность предпринимателей при прохождении государственного контроля.

Таким образом, российское государство санкционирует непосредственное применение международно-правовых норм во всей сфере административных правоотношений. Во многих российских нормативных актах закреплено положение: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора РФ (ст. 32 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», ст. 25 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», и др.).

Глава 3

МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Методы административно-правового регулирования

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует ряд правовых средств (способов) воздействия на управленческие отношения, на установление административно-правового статуса субъектов правоотношений. Эти юридические средства называются *методами правового регулирования* административно-правовых отношений¹.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность способов, процедур, механизмов, приемов воздействия правовых норм и юридических правил на конкретные общественные отношения. Метод правового регулирования – весьма емкое понятие, состоящее из множества компонентов (порядка установления прав и юридических обязанностей субъектов со-

¹ См., например, по этой теме: Савостин А. А. Классификация методов административно-правового регулирования // Современное право. 2006. № 1. С. 40–42.

ответствующих правоотношений, степени определенности их прав и автономности их действий, и др.).

В системе административно-правового регулирования используются все три метода (типа) правового регулирования – дозволение, предписание и запрет. *Дозволение*² реализуется с помощью управомочивающих норм административного права; *предписание и запрет* – наиболее известные и часто применяемые в административной практике типы правового регулирования – включены в механизм административной деликтологии и применения мер административного принуждения.

Согласно другой классификации в теории права выделяются два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный, которые свойственны двум большим, противоположным по своему юридическому характеру и назначению, блокам правовых отраслей – публичному (например, административному, государственному (конституционному), процессуальному) и частному (например, гражданскому, трудовому) праву.

Императивный метод правового регулирования – это метод властных предписаний, характерный прежде всего для административного права. Данный метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права. Например, система правового регулирования правоохранительной или военной службы включает в себя множество императивно-правовых характеристик, которые обуславливают должное построение и функционирование таких видов государственной службы. При этом взаимоотношения сотрудников правоохранительных органов или военнослужащих основываются на непосредственной подчиненности, распорядительности и централизации управления.

Диспозитивный метод предполагает установление юридического равенства участников правоотношений, свободу осуществления их волеизъявления. Этот метод применяется в основном в отраслях частного права (гражданского, трудового, семейного). Юридическим фактом в данном случае выступает, как правило, договор, в котором сторонами самостоятельно на равноправной основе устанавливаются права, обязанности и ответственность за нарушение его положений. Диспозитивный метод может использоваться в определенных пределах и в системе административно-правового регулирования, например при заключении административных договоров, распределении между органами публичного управления государственных функций.

В общих чертах сущность методов административного правового регулирования раскрывается перечнем следующих правовых средств воздействия на административно-правовые отношения:

1) *установление определенного порядка действий или принятия решений* – предписание к действию в соответствующих условиях, надлежащим

² См., например: *Игнатенкова К. Е.* Дозволение как способ правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

образом оформленное в административно-правовой форме. Например, государственные служащие должны соблюдать положения соответствующих административных регламентов осуществления государственных функций или должностных регламентов, а также законов, в которых перечисляются их обязанности;

2) *запрет* определенных действий под угрозой применения соответствующих административных санкций, установление *правоограничений* или определенных *требований*. Например, федеральные органы исполнительной власти не имеют права принимать нормативные правовые акты в виде писем либо телеграмм; государственные служащие не вправе появляться на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; жалобы граждан не могут направляться на рассмотрение тем должностным лицам, действия (бездействие) которых являются предметом жалобы; не может быть составлен протокол об административном правонарушении неправомочным лицом;

3) предоставление возможности *выбора* одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме. В данном случае гражданин, руководитель государственного органа, государственный служащий, должностное лицо могут выбрать по своему усмотрению, но строго в соответствии с законом одну из нескольких форм (и методов) деятельности. Например, начальник органа внутренних дел выносит постановление о применении к виновному лицу административного наказания, выбирая его из нескольких наказаний, установленных в санкции статьи КоАП РФ; судья вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием в случае, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения;

4) предоставление возможности действовать (или не действовать) *по своему усмотрению*, т.е. совершать (или не совершать) предусмотренные административно-правовой нормой действия при наличии определенных условий³. *Усмотрение* применяется как в процессе реализации субъективных прав граждан, так и при использовании государственными служащими предоставленных им правомочий. Например, гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации. По мнению В. А. Юсупова, «административное усмотрение представляет собой индивидуализацию административных нормативных велений государства с учетом конкретных задач и целей, конкретной обстановки, в которой органы государственного управления

³ Об административном усмотрении см.: Костенников М. В., Куракин А. В., Кононов А. М., Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права : учеб. для студентов вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 341–349 ; Мильшин Ю. Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования // Адм. право и процесс. 2014. № 3. С. 56–58 ; Тихомиров Ю. А. Современное публичное право. М. : Эксмо, 2008. С. 418–430 ; Чабан Е. А. Административное усмотрение : понятие и особенности // Адм. право и процесс. 2013. № 11. С. 64–69.

принимают свои решения»⁴. *Дозволение* – это предоставление возможности и права на совершение действий, установленных в административно-правовой норме. Однако субъект права по своему усмотрению может и не совершать таких действий. Этот способ может использоваться государственным служащим в рамках осуществляемой им управленческой деятельности, когда выбор того или иного варианта управленческого поведения будет определять эффективность всей административной работы.

Методы административного права как способы воздействия на общественные отношения следует отличать от *методов изучения* административного права, которые, в сущности, представляют собой способы толкования административно-правовых норм⁵.

§ 2. Система административного права

Административное право, являясь частью правовой системы России, имеет собственную структуру, оригинальную систему, характеризующуюся непосредственной связью входящих в нее административно-правовых институтов (например, институт правового акта управления), подотраслей права (например, административно-деликтное, служебное право) и норм.

Необходимо различать *систему административного права*, т.е. совокупность институтов, подотраслей и норм административного права, и *систему административного законодательства*, представляющую собой совокупность действующих законодательных и иных нормативных актов, связанных между собой и регламентирующих соответствующие отношения в сфере публичного управления. Административное право и административное законодательство – неразрывные понятия; логика их взаимоотношений обуславливает дальнейшее совершенствование механизма административно-правового регулирования.

На протяжении многих десятилетий учеными предлагается примерно одинаковая система административного права, состоящая из двух частей – *Общей и Особенной*⁶.

⁴ Юсупов В. А. Административное правосознание как философская категория // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 2(27). С. 18. В. А. Юсупов делает вывод о том, что административное усмотрение присуще не только правоприменительной деятельности; оно осуществляется также в ходе *административного нормотворчества*.

⁵ В российской специальной литературе обосновываются иные (порой весьма модернизированные) точки зрения на вопрос о методах административно-правового регулирования. См., например: *Осинцев Д. В.* Методы административно-правового воздействия. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005 ; *Его же.* Система административного права (методология, наука, регламентация). М. : ИНФРА-М, 2014. С. 47–60 ; *Его же.* Методы государственного управления (административно-правовой аспект). Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2013.

⁶ О современном реформировании административного права см., например: *Старилов Ю. Н., Мартынов А. В.* Отечественное административное право и стандарты иностранной «образовательной реформы» : новый ФГОС и проблемы построения современной системы учебного курса // Адм. право и процесс. 2012. № 3. С. 2–17. См. также: *Купреев С. С.* К дискуссии о новой системе административного права // Адм. право и процесс.

В *Общей части* административного права рассматриваются основные институты административного права. Общая часть включает главные структурные элементы общего административного права, например: понятие административного права; вопросы предмета, метода и системы административного права; административно-правовые нормы и отношения; наука административного права; субъекты административного права; административно-правовой статус гражданина, органов исполнительной власти, государственных служащих; правовые акты управления; административно-правовые методы реализации исполнительной власти и административное принуждение; административное правонарушение и административная ответственность; компетенция органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В соответствии с установившимся стандартом преподавания административного права в *Общую часть* административного права также входят: институт административно-процессуальной деятельности (сущность и виды административного процесса, виды административно-процедурных производств, административная юрисдикция и производство по делам об административных правонарушениях); обеспечение законности в сфере реализации исполнительной власти; виды государственного контроля (президентский контроль, контроль законодательных (представительных) органов власти, контроль в системе исполнительной власти, судебный контроль); прокурорский надзор; административный надзор; административная юстиция и административное судопроизводство; общественный контроль.

В *системе Общей части* административного права целесообразно выделить четыре основных элемента:

1) институты и нормы административного права, регламентирующие отношения в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления (организация и принципы управления, формы и методы управленческой деятельности, государственная служба, государственное управление в установленной сфере деятельности, управление в межотраслевых сферах, социально-культурной области и экономической сфере; управление наукой, здравоохранением, образованием, транспортом, обороной, безопасностью, внутренними и внешними делами государства, статистикой, стандартизацией, сертификацией и т.д.), т.е. так называемое *организационное административное право* или институты и нормы, входящие в *управленческое право*;

2) правовые нормы, регламентирующие процесс управления (управленческий процесс, управленческие процедуры, административное нормотворчество⁷, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов);

2013. № 8. С. 7–9; Фатьянов А. А. К вопросу о реформировании системы административного права // Там же. 2012. № 11. С. 3–5.

⁷ Осуществление нормативного правового регулирования является важнейшей государственной функцией и подлежит административному регламентированию. См., например: Административный регламент администрации Воронежской области по исполнению государственной функции «Осуществление нормативного правового регулирования на территории Воронежской области»: утв. постановлением администрации

3) нормы, устанавливающие порядок судебной защиты прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления (административная юстиция или административное судопроизводство);

4) институты и нормы *административно-деликтного права*, которые регулируют виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определяют органы и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; устанавливают принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Особенная часть включает главы о системе государственного управления в трех важнейших сферах: экономической, социально-культурной и административно-политической.

В *Особенной части* административного права рассматриваются организация государственного управления, вопросы соотношения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области организации государственного управления; понятие регионального управления; межотраслевое⁸ государственное управление и его организационные формы; соотношение государственного управления и государственного регулирования; воздействие проведенной в России *административной реформы* на формирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Часть отрасли административного права, которая состоит из норм, воздействующих на определенный вид однородных общественных отношений, называется *административно-правовым институтом*. Данный институт представляет собой совокупность норм, по объему и масштабу действия сравнительно меньшую, чем отрасль права. Институты административного права могут быть: *отраслевыми* (например, институт правового акта управления) и *межотраслевыми* (институт административной ответственности); *материальными* (институт административно-правовых форм управления) и *процедурными* (институт прохождения государственной службы, производства по делам об административных правонарушениях); *регулятивными* (институт государственной службы) и *охранительными* (институт административного принуждения); *простыми* (институт аттестации государственных служащих) и *сложными* (институт государственной службы, институт юридической ответственности должностных лиц).

Административное право может быть *материальным* (устанавливающим основные положения, административно-правовой статус субъектов управления и административного права, а также права, обязанности, запреты, ограничения, ответственность) и *процессуальным* (регламентирующим порядок реализации материальных норм административного права).

Административное право подразделяется также на внешнее и внутреннее. *Внешнее* административное право регулирует отношения (правоотношения) между управляющим государством (органами управления, учреждениями), с одной стороны, и гражданами, организациями – с другой. Внешнее адми-

Воронежской области от 16 мая 2008 г. № 407 (данный Административный регламент утратил силу в 2015 г.).

⁸ О межотраслевом государственном управлении см.: Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. М. : Юристъ, 2004. С. 187–189.

нистративное право – это наиболее важная часть административного права, включающая такие институты, как институт административного акта, институт административного договора, институт государственной службы, институт административной ответственности, институт принуждения, применяемого в отношении физических или юридических лиц.

Внутреннее административное право регулирует правоотношения между государством, его органами и структурными подразделениями. В рамках этого права также осуществляется управленческая деятельность, принимаются акты управления, реализуется правовой статус данных субъектов, однако они не вступают в отношения внешнего характера.

§ 3. Функции административного права

Под *функциями административного права* понимаются основные направления правового отраслевого воздействия на общественные отношения. Функции административного права обуславливают его значение и роль в установлении административных правоотношений, отражают природу и роль управленческих общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти.

С учетом структуры Общей части административного права (включающей организацию и функционирование государственного управления, управленческий процесс, различные формы управленческих действий, административно-правовые акты, судебную защиту прав и свобод человека, административно-юрисдикционный процесс) традиционно выделяют две *основные функции* административного права: регулятивную и охранительную. Таким образом, в этих функциях административного права проявляется сущность административно-правового регулирования отношений в области публично-го управления, которое осуществляется для решения задач исполнительной власти.

1. *Регулятивная функция* выражается в воздействии на общественные отношения посредством установления прав, обязанностей, запретов, ограничений, полномочий, компетенции субъектов административного права. Например, правовыми нормами устанавливаются понятие и виды должностей государственной службы, права и основные обязанности государственных служащих, порядок прохождения службы, процедура проведения аттестации государственных служащих, необходимость заключения служебного контракта.

Потенциал регулятивной функции административного права наиболее полно реализуется посредством таких ее подвидов, как организационная, исполнительная, разрешительная, нормотворческая (правоустановительная), контрольно-надзорная.

Организационный вид (характер) этой функции административного права обеспечивает должный уровень и пределы нормативного правового регулирования организации и функционирования как исполнительной власти, так и всех видов, форм и методов государственного управления.

Исполнительный вид (характер) способствует реализации субъектами административно-правовых отношений их правового статуса. Административное право в этом смысле обеспечивает исполнение российского административного законодательства, регламентирующего отношения в сфере публичного управления, организации и функционирования исполнительной власти.

Разрешительный вид (характер) реализуется в установлении им разрешительных административно-правовых режимов, т.е. в определении системы разрешительных производств, применяемых во многих институтах административного права. В этом случае административно-правовое регулирование позволяет осуществлять в должном объеме такие функции государственного управления, как разрешение какой-либо деятельности определение соответствующего правового статуса участников административно-правовых отношений.

Нормотворческий вид (характер) произведен от функции правотворчества⁹, осуществляемого органами государственной исполнительной власти. Вместе с этим порядок принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти устанавливается соответствующими нормативными административно-правовыми актами. Административное нормотворчество основано на законе, поэтому оно является правомерным, т.е. соответствующим принципу законности.

Контрольно-надзорный вид (характер) регулятивной функции административного права проявляется в необходимости осуществления функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности специально создаваемыми органами федеральной исполнительной власти, их территориальными органами в субъектах РФ, а также соответствующими региональными органами государственной исполнительной власти. Осуществление функции по контролю подлежит обязательному административному регламентированию (Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденный приказом Минфина России от 20 марта 2014 г. № 18н).

2. *Охранительная* функция проявляется в воздействии административного права на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы. При реализации охранительной функции административного права может быть использовано административное принуждение, а также применены меры юридической ответственности, восстановительные санкции. Охранительная функция административного права реализуется посредством соответствующих видов деятельности государственных органов, государственных и муниципальных служащих, других субъектов административного права. Го-

⁹ О нормотворчестве см., например: *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2011 ; Правотворчество органов власти в Российской Федерации : проблемы теории и практики / под ред. О. И. Цыбулевской. Саратов : Поволж. акад. гос. службы им. П. А. Столыпина, 2009 ; *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М. : Юрлитинформ, 2013.

сударственный служащий вправе, например, обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам аттестации, дисциплинарной ответственности служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, увольнения со службы.

3. *Обеспечивающая функция* административного права выражается в деятельности *административных органов и судов* по оспариванию нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной исполнительной власти, действия (бездействия) государственных или муниципальных служащих, а также должностных лиц (*административное судопроизводство*). Реализация этой функции основывается на содержащихся в ГПК РФ и АПК РФ процессуальных механизмах и производствах, а также на определенных правовыми актами административных процедурах осуществления государственных функций, взаимодействия государственных органов, урегулирования административно-правовых споров.

Глава 4

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНЫЙ КУРС И КАК ОТРАСЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

§ 1. Административное право как наука и учебная дисциплина

Создание основ административного права является исключительной заслугой административно-правовой науки, которая на определенном историческом отрезке выделилась из науки об управлении в самостоятельную дисциплину. *Наука административного права* – это теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публичного управления.

Наука административного права, как часть науки публичного права, – одна из самых молодых наук. Составляя самостоятельную область научного познания, она берет свое начало в теории разделения властей и теории правового государства. Наука об управлении в XVII в. развивалась прежде всего как *камеральная и полицейская*.

Наука об управлении – систематическое учение об организации и деятельности публичного управления. Самостоятельной частью управленческой науки является система научных взглядов и представлений о правовом аспекте публичного управления. Пересечение с правовой наукой – особенно с административно-правовой – допускается, когда речь идет о правовых нормах, которые придают общему предмету науки об управлении юриди-

ческую оболочку и устанавливают ее правовое содержание. Теоретические положения науки об управлении служат основой административно-правовой науки. Вместе с тем и наука административного права, выделившаяся с течением времени из структуры науки управления, заметно воздействует на последнюю. Наука об управлении, имея собственный арсенал в познании составляющих ее предмет средств, учитывает также методы познания других научных дисциплин, например, науки об организации производства, техники, психологии, социологии, политологии.

Административное право как наука – составная часть юридической науки, определяемая как система государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), его социальной обусловленности и эффективности, закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, принципах административного права, истории и перспективах развития, зарубежном административном праве.

Позитивно (или *догматически*) *административно-правовая наука* может быть представлена на основе конституций, формальных законов, правовых положений, а также деятельности управленческих органов и судебной практики, в рамках которой интерпретируется позитивно действующее административное право.

Российская административно-правовая наука состоит из двух основных частей: *Общей* и *Особенной*. Данное разделение основывается на системе ныне действующего административного права, а именно его *Общей* и *Особенной* частей. *Задачами* административно-правовой науки выступают выявление проблем административного права, сложностей в применении его норм, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности.

Итоги научных изысканий (выводы, рекомендации, предложения, проекты законов, справки по улучшению управленческой деятельности и пр.) способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

Предметом административно-правовой науки является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, действия «административно-правовых» законодательных актов, «правотворчества» самих органов государственного управления.

Теоретической основой науки административного права служат как другие науки (философия; наука социального и государственного управления; общая теория государства и права; политология и социология), так и научные труды отечественных и зарубежных ученых. Важное значение для науки административного права имеет анализ законодательства (федерального и субъектов Российской Федерации) и «административного правотворчества» органов исполнительной власти (например, постановления о системе органов исполнительной власти и их структуре). Используя

методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой деятельности. Развитие этой науки немыслимо без постоянного изучения *практической деятельности* государственных и муниципальных органов (административной практики), без проведения социологических исследований в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и государственных служащих.

Система науки административного права обусловлена системой самого административного права, его структурой, совокупностью норм, правовых институтов и подотраслей административного права и логической взаимосвязью между ними. Вместе с тем система отрасли административного права характеризуется меньшим объемом по сравнению с наукой административного права, так как последняя исследует не только правовую сторону управления, но и многие другие проблемы и отношения.

Административное право – важнейший университетский *учебный курс*. Административное право Российской Федерации, как учебный курс, включает в себя основные темы, которые изучаются студентами в определенной последовательности, обеспечивающей познание не только содержания административно-правовых институтов, но и познание взаимодействия и взаимозависимости административно-правовых норм. Административное право осваивается в высших учебных заведениях не только в составе единого учебного курса «Административное право», но посредством специальных учебных курсов, например: «Государственная служба (служебное право)», «Правовые акты управления», «Административная ответственность», «Административная юстиция», «Административный процесс», «Организация деятельности органов внутренних дел (полицейское право)», «Административно-правовые основы государственного управления». Административное право как учебная дисциплина требует в настоящее время разработки новых подходов к ее преподаванию в вузах главным образом из-за существенного увеличения объема административно-правового регулирования и, как следствие этого, изменения и укрупнения административно-правового учебного материала.

§ 2. История развития административного права и административно-правовой науки

Начало развитию науки административного права положила *камералистика* – наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении (так называемая «старая камералистика»). Корни этой старейшей науки уходят в XVI столетие. Повышенная потребность в финансах для содержания двора (государства), чиновничества и военных, а также развитие экономической политики выступили главными причинами становления научных знаний и представлений в областях, изучаемых камералистикой.

Камеральная наука (которая считалась в ту эпоху также полицейской) выработала свой инструментарий изучения управления, его структурную организацию и процесс совершенствования. Будучи политической по сути, камеральная наука, учитывала к тому же учение об экономике и государственных финансах. На созданных камералистикой теоретических основах в XIX в. возникла новая наука административного права.

С развитием практического управления в важную правовую отрасль постепенно превращалось и административное право. Оно вырабатывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. В процессе дальнейшего развития камералистики происходило одновременное обособление входящих в нее дисциплин. Наиболее значимым в деле формирования самостоятельной науки административного права явилось выделение из камералистики *полицейского права*. Главными представителями полицейской науки того исторического периода были *И. Юсти* (1717–1771) и *Е. фон Зонненфельс* (1732–1817), которые внесли большой вклад в улучшение работы полиции, пенитенциарных учреждений и финансовой сферы. В конце XVIII в. полицейская наука стала изменяться под воздействием гуманистических идей, т.е. произошел переход к «либеральному мышлению», характерному для правового государства.

В XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых *Р. Моля* (1799–1875) и *Л. Штейна* (1815–1890). Система управления либерального правового государства характеризуется разделением властей, сокращением задач государства (и вместе с тем задач управления), «связыванием» законом административной власти правителей и установлением субъективных правовых позиций каждого индивидуума по отношению к государственной власти.

Таким образом, с образованием государственно-правового порядка и новых общественных отношений началось формирование предпосылок для создания науки административного права. Сначала эта наука называлась «*государственно-правовой*» (наукой государственного права), что показывало ее взаимосвязь как с государственным, так и с публичным правом. Административное право отделилось от науки государственного права в качестве самостоятельной части дисциплины публичного права в результате длительного и противоречивого процесса развития.

В середине XIX в. нормы полицейского права должны были обеспечивать общественную безопасность, порядок и борьбу с правонарушениями. Примером такого подхода к полицейскому праву является законотворческая деятельность в некоторых европейских странах. Например, в южно-германских государствах (в отличие от Пруссии) существенную роль при переходе к государственно-правовому понятию полиции в XIX в. играло законодательство. В таких государствах, как Бавария (в 1861 г.), Баден (в 1863 г.) и Вюртемберг (в 1871 г.), были изданы так называемые уголовные кодексы поли-

ции, устанавливавшие частью уголовные запреты, частью полномочия по изданию распоряжений, в которых могли предусматриваться предписания о запретах или полномочия по принятию мер в каждом конкретном случае. В русской литературе также отмечается, что полицейская деятельность долгое время обозначала все формы, «в которые выливается вторжение правительства в частную или общественную жизнь»¹. Только с XIX в. полицией стали называть правительственную деятельность, направленную на создание общих условий безопасности, которое отдельное лицо не в состоянии обеспечить себе собственными силами².

В эпоху конституционализма (конституционного государства или конституционных форм правления) сущность полиции определялась в собственном, «материальном», смысле как функция публичного управления по защите общественной безопасности и порядка и ликвидации возникающих опасных ситуаций. Это понимание осталось практически неизменным до настоящего времени. Таким образом, и сегодня полиция в материальном смысле – это государственная деятельность, направленная на защиту общества в целом и каждого гражданина в отдельности от опасностей, которые угрожают безопасности и общественному порядку. Однако если выполнение этой задачи сопряжено с воздействием на общество, ограничением прав и свобод граждан, применением мер принуждения, то необходимо специальное разрешение таких действий самим законом. К полиции в формальном смысле относятся все государственные задачи, для выполнения которых устанавливается компетенция полицейских органов (например, преследование преступников, расследование уголовных дел).

История развития полиции России с начала XVIII в. также весьма примечательна. На протяжении нескольких столетий роль, функции и организация полиции в России изменялись, однако неизменной оставалась принадлежность этого государственно-правового института как важнейшего инструмента государственного управления к государственной структуре³.

¹ *Белявский Н. Н.* Полицейское право (Административное право) : конспект лекций. Юрьев, 1904. С. 18.

² О полицейском праве см., например: *Аврутин Ю. Е.* Истоки формирования института полиции и полицейского права // *Полицейское право.* 2005. № 1. С. 88–95; *Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс. М., 2004; *Кылясханов И. Ш.* «Полицейское право» и административно-правовые реалии // *Полицейское право.* 2005. № 3. С. 12–22; *Соловей Ю. П.* Полицейское право и его место в системе современного административного права // *Полицейское право.* 2005. № 1. С. 6–11; *Стариков Ю. Н.* О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым // *Полицейское право.* 2005. № 1. С. 12–19.

³ Об истории полиции в России см.: *Андреевский И. Е.* Полицейское право : в 2 т. 2-е изд. СПб., 1874–1876; *Ивановский В. В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) // *История полиции дореволюционной России : сборник документов и материалов по истории государства и права / сост. В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Коряков.* М., 1981; *Мулукаев Р. С.* Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964; *Мушкет И. И., Хохлов Е. Б.* Полицейское право России : проблемы теории. СПб. : Изд-во С.-Петербург. гос. ун-та, 1998; *Сизиков М. И.* Политический режим и полиция в России в 40-х – 60-х гг. XVIII в. // *Правовые идеи и государственные учреждения (ист.-юрид. исследования).* Свердловск, 1980. С. 41–

Полицейская деятельность осуществлялась в двух основных формах, соответственно, выделялись два вида полиции⁴:

1) административная полиция, целью которой являлись предупреждение опасностей и устранение препятствий, угрожающих отдельным отраслям деятельности. В этом смысле выделялась дорожная, фабричная, лесная полиция;

2) полиция безопасности, и ее цель – предупреждение опасностей, которые могут угрожать государству в целом, т.е. это полиция в собственном смысле слова, имеющая специальную организацию и обособленную от других ветвей управления.

Полиция как учреждение возникла впервые в 1718 г., когда в Петербурге была установлена должность генерал-полицеймейстера и определены его обязанности, заключавшиеся в обеспечении безопасности и решении задач благоустройства⁵. На следующий год законодатель впервые использовал термин «*земская полиция*». Следующим шагом в построении русской системы полицейских учреждений стало принятие в 1721 г. регламента и устава главного магистрата, в котором впервые определялось понятие «полиция», заключающееся в следующем: 1) полиция является городским учреждением, задача которого – обеспечение безопасности и благоустройства; 2) полиция подчинялась органам государственного управления; 3) задачи полиции были определены так широко, что они характеризовали практически все сферы правления (управления), под которыми в то время понимались взятые вместе суд, управление и «благоусмотрение».

В период 1721–1775 гг. взгляды как на полицию, так и на решаемые ею задачи изменились. В итоге полиция заняла не соответствующее ей положение и присвоила даже законодательные функции, так как издавала общеобязательные уставы. Такое положение не могло продолжаться долго. Более того, в 1766 г. правительство стало различать юстицию, администрацию и полицию. Законодатель хотел четко разграничить судебную и административную сферы, выделяя из последней полицейские учреждения. Полицейские задачи стали выполнять приказы общественного призрения, земские суды, обер-полицеймейстеры, городничий, коменданты, старосты и сотские. При этом общее губернское правление было сосредоточено в руках губернаторов, над которыми стояли главнокомандующие (наместники или генерал-губернаторы).

Важнейшим специально полицейским органом стал земский суд, которому подчинялась уездная полиция. Этот суд был подчинен губернскому правлению и состоял из капитан-исправника и двух-трех выборных заседателей

57 ; Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипилев А. Е. История полиции России (1718–1917 гг.). М., 1992 ; Сизиков М. И. Полицейская реформа Петра Первого // Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96 ; Его же. Полиция Российской империи в середине XVIII в. // Государство и право. 1993. № 11. С. 120–131.

⁴ См.: *Белявский Н. Н.* Полицейское право (Административное право) : конспект лекций. С. 13.

⁵ См.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 21.

от сословий. Главной его задачей являлось обеспечение «благочиния, добронравия и порядка».

В 1782 г. были изданы Устав благочиния, а также «Наказ управы благочиния», в которых устанавливалась организация городской полиции и формулировались многочисленные полицейские обязанности и функции. По указанному Уставу в каждом городе была образована управа благочиния (полицейская управа), которая состояла из городничего, двух приставов, двух ратманов и стряпчего. Полицейская управа должна была обеспечивать благочиние, добронравие, порядок; она принуждала к исполнению законов, приводила в исполнение административные и судебные решения, следила за городским благоустройством, предупреждала и пресекала преступления и проступки, проводила следствие. В 1787 и 1797 гг. – сельская полиция. Таким образом, в 1797 г. на новых условиях в казенных и удельных селениях была организована *городская, земская и сельская полиция*.

В 1810 г. было создано *министерство полиции*. На полицию возлагались: 1) обеспечение внутренней безопасности; 2) надзор и исполнение законов всеми министерствами; 3) попечение о благоустройстве; 4) проведение следствия; 5) рассмотрение дел («полицейский суд») о нарушении полицейских предписаний, а также по делам о малозначительных преступлениях. Такое выделение полиции в особое, самостоятельное министерство показало и отрицательные стороны, так как администрация оказалась оторванной от полиции; более того, в некоторых делах она даже подчинялась полиции. В 1819 г. правительство упразднило министерство полиции, причем большая часть компетенции упраздненного министерства была передана министерству внутренних дел, а другие полицейские полномочия – остальным министерствам. Полиция перестала быть самостоятельным учреждением, так как полностью «растворилась» в администрации.

Существенная реформа губернской полиции была произведена в 1864 г. Положением о земских учреждениях, которое в значительной степени уменьшило задачи полиции в области благоустройства. В 1880 г. была создана жандармская полиция. В 1883 г. права и обязанности по управлению корпусом жандармов были распределены между министром внутренних дел и одним из его заместителей.

Все указанные постановления о городской, уездной, губернской и военной полиции во второй четверти XIX в. были дополнены еще несколькими узаконениями, касающимися права гражданской администрации и полиции призывать к содействию войска и условий применения полицией огнестрельного оружия. В 1860 г. была установлена должность судебных следователей. С этого момента можно говорить и о новом соотношении между полицией и юстицией; от полиции отпала вся следственная часть, было оставлено только производство дознания. Судебными уставами от 20 ноября 1864 г. полиция лишилась так называемой судебной компетенции; была создана судебная полиция, включавшая в себя прокурорский надзор и судебных приставов.

В XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых

Р. фон Моля и Л. Штейна. Система управления либерального правового государства характеризуется разделением властей, сокращением задач государства (и вместе с этим задач управления), «связыванием» законом административной власти правителей и установлением субъективных правовых позиций каждого индивида по отношению к государственной власти. Таким образом, с образованием государственно-правового порядка и новых общественных отношений началось формирование предпосылок для создания науки административного права. Сначала эта наука называлась *государственно-правовой* (наукой государственного права), что показывало ее взаимосвязь как с государственным, так и с публичным правом.

Административное право отделилось от науки государственного права в качестве самостоятельной части дисциплины публичного права в результате длительного и противоречивого процесса развития. Предпосылкой выделения нового административного права послужило появление уже в XVII–XVIII вв. новой кадровой профессиональной категории, т.е. чиновников. В те времена сильной центральной государственной власти требовался корпус профессиональных администраторов, который послушно и качественно исполнял бы свои задачи. Возникновение чиновничества с их верностью закону, беспристрастностью и деловитостью являлось важным условием формирования буржуазного правового государства. В XIX в. произошло дальнейшее укрепление бюрократии, необходимой для выполнения зарождавшегося в то время «управленческого государства».

С превращением тоталитарного «полицейского государства» в буржуазное правовое государство и благодаря идеям Просвещения и Великой французской революции возник новый взгляд на административное право: управление должно основываться на законе; оно осуществляется при неременном учете прав и обязанностей граждан по отношению к государству и его органам; административные положения уже не могут произвольно изменяться, как это было ранее.

Буржуазное правовое государство, проводя разделение властей и признавая защищенную законом свободу индивида, обеспечило принципиальные условия развития систематической административно-правовой науки. Так как теперь имела место определенная регламентация полномочий и компетенции государственных органов и были определены публично-правовые отношения между государством и гражданами, то появлялась надежда на реальное юридическое установление и систематизацию административного строительства и управленческих действий.

В середине XIX в. в западноевропейских странах была создана система *административных судов*, в которых можно было обжаловать решения (действия, мероприятия) административной власти. Возникновение административных судов преследовало цель создания повышенной правовой защиты граждан от произвола государственной администрации.

Первым административным судом Пруссии стал образованный в 1863 г. суд в г. Бадене. В Пруссии была создана трехзвенная административно-судебная юстиция, состоящая из районного, окружного и высшего административного

тивных судов. Особая заслуга в развитии административного права и углублении его теоретических основ принадлежит Высшему административному суду, решения которого составляли платформу для дальнейшего становления административной юстиции.

В России не существовало формально организованной и целостной системы административной юстиции⁶. Однако ее организация строилась по французскому образцу. Роль высшего административного суда играл Первый департамент Правительствующего сената. Он разрешал: 1) жалобы частных лиц и общественных учреждений на действия администрации; 2) недоразумения и затруднения, возникающие в разных правительственных и общественных учреждениях. На местах административная юстиция дореволюционной России была представлена такими учреждениями, как: губернские присутствия по городским и земским делам (обсуждение правильности и законности распоряжений городских и земских учреждений); губернские присутствия по воинской повинности (разрешение жалоб на соответствующие уездные присутствия); губернские акцизные управления; другие органы специальной администрации. Функции административной юстиции были закреплены в компетенции большинства административных учреждений, начиная с уездных и городских полицейских управлений и заканчивая Комитетом министров и Государственным советом.

Среди способов обеспечения законности управления институт административной юстиции⁷ занимал в России почетное место. Обжалование незаконных действий органов власти и учреждений – административный иск имел для населения особое значение только потому, что «составлял право, которому соответствует обязанность специального учреждения рассмотреть такой иск»⁸. Если выяснялось, что жалоба является обоснованной, то отменялось незаконное административное решение.

Таким образом, с появлением теории разделения властей, установлением конституционных форм правления, созданием административных судов, провозглашением в законах взаимных прав государства и граждан сужение понятий «полиция» и «полицейская деятельность» послужило основой рождения нового административного права, регламентирующего управленческие отношения в многочисленных государственных сферах.

Полицейское право с этого момента начинает свою новую историю, но оно отнюдь не исчезает. И сегодня в западноевропейских университетах читаются лекции по полицейскому праву, но уже как важной составной части особенного административного права.

⁶ См., например: *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.). СПб., 2000.

⁷ Об этапах развития и содержании научных представлений в сфере административной юстиции России см.: *Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004.

⁸ *Правилова Е. А.* Законность и права личности : административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.). С. 47.

В переломную эпоху конца XIX и начала XX в. наука административного права постепенно превращалась в самостоятельную дисциплину. *О. Майер* (1846–1924), невзирая на значительное преимущество Франции в развитии науки о бюджете (финансах, штатах), попытался ускорить темпы развития административно-правовой науки в Германии. Исходя из принципа разделения властей, ученый прежде всего разделял государственную деятельность в области законодательства, юстиции и управления⁹. Майер опирался на то, что необходимой основой административного права является *конституционное государство*, т.е. такое, в котором народное представительство при осуществлении государственной власти участвует в законотворчестве. При этом над всякой государственной деятельностью должен стоять закон; требование установить власть закона над управлением нашло выражение в термине «правовое государство». Ученый определил понятие «управление» как «деятельность государства по осуществлению своих целей в рамках установленного правопорядка». Чтобы соответствовать принципам правового государства, управление в нем должно быть связано правовыми принципами, создание которых обеспечивает, в свою очередь, конституционное право. В качестве дополнения к общим принципам права Майер выделил *властный акт*, регулирующий в каждом случае совершения управленческого действия отношения и подлежащий судебному контролю. Сформулированные им понятия *субъективного публичного права*, *публичной собственности* и *публичного предприятия* являются весьма заметным вкладом в теорию административно-правовой науки.

Наука административного права как в царской России, так и после революции 1917 г. включала в себя многие из сохранившихся до нашего времени административно-правовых институтов, таких как управленческое право, полицейское право, охрана общественного порядка, принуждение, акт управления, государственная служба, поэтому опыт дореволюционной России применим и сегодня. Как и в странах Западной Европы, наука российского административного права развивалась как наука полицейского права (наука о полиции), и ее зарождение относится к началу XIX в. В развитие российского полицейского права внесли заметный вклад многие исследователи: И. Е. Андреевский, Э. Берендтс, Н. Н. Белявский, П. Гуляев, В. Дерюжинский, В. В. Ивановский, В. Н. Лешков, А. С. Окольский, М. К. Палибин, И. Т. Тарасов, И. Шеймин, М. М. Шпилевский. На становление полицейского права значительное влияние оказало также развитие самой полиции и полицейских учреждений.

Полицейское право как наука изучало полицейское законодательство, т.е. представляло его систематизирование, выявляя обстоятельства и причины, обусловившие появление полицейских законов и положений. Определение науки полицейского права предварялось выявлением сущности термина «полицейская деятельность», под которой в узком смысле понималась деятельность государства, осуществляемая правительством, состоявшая в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ и направленная на обеспечение условий безопасности и благосостояния, а также обеспечивав-

⁹ См.: *Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I. 1. Aufl. Leipzig, 1895/96. S. 2.*

шая такие условия. Весьма интересное определение науки полицейского права мы находим у И. Т. Тарасова, который относил к ней науку о правовых нормах, определяющих полицейскую деятельность государства; по его мнению, эта наука исследует правоотношения, возникающие из государственной деятельности, а также ее задачи, формы и границы. Положительным полицейским правом, по Тарасову, называется совокупность постановлений и норм, определяющих полицейскую деятельность в государстве¹⁰.

Российское полицейское право как учебный курс на рубеже XIX–XX вв. включал в себя следующие составные части: 1) понятие и содержание науки полицейского права; источники действующего полицейского законодательства; меры полицейского принуждения; 2) полицию безопасности (предупреждение и пресечение преступлений; меры наблюдения за печатью; предупреждение и пресечение опасностей, не зависящих от человека; меры строительной полиции и т.д.); 3) полицию благосостояния (образование; меры обеспечения материального благосостояния; меры содействия развитию сельского хозяйства и торговой промышленности).

Административное право конца XIX – начала XX в., понимаемое в широком смысле, включало в себя учение о всей совокупности юридических норм, определяющих деятельность административных органов (т.е. из предмета исследования исключались нормы о государственном устройстве, судебной деятельности и судоустройстве). Следовательно, в систему этой науки входили: военное, международное, финансовое, церковное и внутреннее управление. Однако центральным в системе науки административного права оставался вопрос об организации административных установлений (учреждений) в сфере внутреннего управления (их природа, формы устройства, отношения). Другим важным вопросом являлась деятельность административных учреждений по формальному применению административно-правовых норм (формы управления). И, наконец, наука административного права включала в себя административную юстицию как особую форму разрешения коллизий (споров), возникающих в процессе административной деятельности. В совокупности три указанных вопроса составляют общую часть науки административного права. Материальная, или Особенная часть науки административного права включает нормы, которые определяют задачи деятельности административных учреждений, а также способы и средства их осуществления. В Особенную часть входили учения: 1) о полиции безопасности; 2) народном здоровье; 3) духовном развитии; 4) экономическом благосостоянии.

В начале советского периода (после 1917 г.) наука административного права стала формироваться по мере возникновения «советского» государственного управления и административного права как отрасли права, регулирующей управленческие отношения. Однако это развитие было противоречивым. В начале 30-х гг. XX в. разработка проблем науки административного права практически прекратилась. В те годы была весьма популярной идея отмирания права «в период строительства социализма».

¹⁰ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. С. 4.

С принятием в 1936 г. Конституции СССР начался новый этап развития науки административного права. Основной закон установил систему органов управления как особую группу органов Советского государства, закрепил подзаконный характер исполнительно-распорядительной деятельности этих органов, их систему.

Одним из важнейших событий в истории развития науки права стало Совещание по вопросам науки Советского государства и права (июль 1938 г.)¹¹, на котором понятие права было определено как обладающая определенными признаками система норм. На совещании было решено *восстановить науку административного права*. Отмечалось, что роль административного права возрастает в силу большой значимости государственного управления и необходимости разработки следующих вопросов: определение предмета и содержания науки советского административного права, а также полномочий органов государственного управления, анализ методов руководства хозяйством, социально-культурным строительством.

С 1938 г. в университетах было восстановлено преподавание административного права. В юридических журналах вновь появились статьи, посвященные проблемам этой отрасли. В конце 30-х гг. на страницах научной печати обсуждался вопрос о предмете административного права, его сущности и системе, природе государственного управления, принципах права. В 1940 г. Г. И. Петров писал о том, что «советское социалистическое административное право есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, т.е. исполнительно-распорядительной деятельности социалистического государства»¹².

В 1940 г. был опубликован первый учебник административного права после восстановления этого учебного курса в системе учебных юридических дисциплин¹³. Его авторы подчеркивали социалистическую сущность советского государственного управления. Предмет науки административного права определялся через понятие исполнительно-распорядительной деятельности; были сформулированы принципы советского государственного управления, перечень которых сохранился до конца 1980-х гг.; установлена система административного права, состоящая из Общей и Особенной частей.

Во второй половине XX в. позитивному догматическому осмыслению и определенному развитию подверглись практически все основные административно-правовые институты, традиционно входившие в структуру советского административного права. Например, в середине 80-х – начале 90-х гг. XX столетия ученые делают заметные шаги в развитии и анализе таких важнейших теоретических вопросов науки административного права, как сущность и предмет административного права; систематизация и кодификация административного права; применение его норм; содержание государственного управления, его форм и методов; система и правовое положение

¹¹ См.: Основные задачи науки советского социалистического права. М., 1938.

¹² Петров Г. Предмет советского административного права // Сов. государство. 1940. № 7. С. 38.

¹³ См.: Советское административное право : учеб. для вузов. М., 1940.

органов государственного управления; государственная служба; административный процесс; административная юрисдикция; обеспечение законности в государственном управлении¹⁴. Особое внимание уделяется роли человеческого фактора в повышении эффективности деятельности органов управления, ответственности в управлении¹⁵.

В течение нескольких лет (конец 70-х – начало 80-х гг. XX в.) видными учеными-административистами Ю. М. Козловым, Б. М. Лазаревым, А. Е. Луневым и М. И. Пискотиным был подготовлен и издан шеститомный курс «Советское административное право»: «Методы и формы государственного управления» (1977 г.); «Государственное управление и административное право» (1978 г.); «Управление в области административно-политической деятельности» (1979 г.); «Управление социально-культурным строительством» (1980 г.); «Основы управления народным хозяйством» (1981 г.); «Управление отраслями народного хозяйства» (1982 г.).

В 1995–2000 гг. было издано много научной и учебной административно-правовой литературы¹⁶.

¹⁴ См., например: *Агеева Е. А.* Юридическая ответственность в государственном управлении. Л., 1990; *Атаев А. А.* Управленческая деятельность : (практика и резервы организации). М., 1988; *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990; *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989; *Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С.* Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52; *Бахрах Д. Н.* Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 13–20; *Воробьев В. М.* Советская государственная служба : (административно-правовой аспект). Ростов н/Д., 1986; *Додин Е. В.* Административная деликтология в системе юридической науки // Сов. гос. и право. 1991. № 12. С. 32–36; *Застрожная О. К.* Советский административный процесс. Воронеж, 1985; *Козлов Ю. М.* Исполнительная власть : исходные позиции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1992. № 3. С. 14–22; *Его же.* Исполнительная власть : сущность, функции // Там же. 1992. № 4. С. 3–12; *Крюков В. И.* Компьютеризация государственного управления : сущность и правовые проблемы. М., 1990; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987; *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1987; *Манохин В. М.* Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1983; *Оболонский А. В.* Человек и государственное управление. М., 1987; *Цабрия Д. Д.* Система управления : к новому облику : (государственно-правовые аспекты). М., 1990; *Юсупов В. А.* Теория административного права. М., 1985; *Его же.* Актуальные проблемы административного права // Сов. гос. и право. 1991. № 11. С. 35–41.

¹⁵ См.: Ответственность в управлении. М., 1985.

¹⁶ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. М. : Бек, 1996; Административное право России. Особенная часть : учеб. для вузов / отв. ред. Д. Н. Бахрах. М. : Бек, 1997; *Алехин П. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А.* Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 1997; *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004; *Его же.* Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2005; *Коренев А. П.* Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1; 1997. Ч. 2; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багизаев З. А.* Российское административное право : учебник. М. : Юристъ, 1996; *Овсянко Д. М.* Административное право. М. : Юристъ, 1997; *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М., 1998.

Происходило теоретическое развитие различных административно-правовых институтов. Например, государственной службе посвящены также книги Д. М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации» (1996 г.) и В. М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование» (1997 г.). В это же время обосновывается целесообразность выделения из структуры административного права такой подотрасли, как *служебное право*¹⁷.

Возрос интерес ученых и к проблеме административного договора¹⁸ административно-деликтного и полицейского права¹⁹, к административной деятельности органов внутренних дел²⁰. Дальнейшее развитие получили также проблемы административно-юрисдикционного процесса, производства по делам об административных правонарушениях²¹.

После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, новых федеральных законов, законов субъектов РФ перед наукой административного права встали важнейшие задачи развития многих сфер управления и административного права. Среди приоритетных направлений административно-правового исследования можно назвать следующие:

– сущность и современные задачи, функции и принципы государственного управления и местного самоуправления; становление системы местного самоуправления и анализ ее важнейших элементов; проблемы функционирования исполнительной власти в России; принципы и функции современного административного права; создание нового административного законодательства и его дальнейшая систематизация и кодификация; административно-применительная деятельность; административный процесс; административная юстиция (административно-судебная деятельность), нормоконтроль, административное правосудие, административное судопроизводство;

– новая структура административного права; выделение новых подотраслей административного права; проблемы государственной службы (публичной службы, «полицейского» или «милицейского», строительного, образовательного, информационного права);

– укрепление законности и дисциплины в сфере государственного управления.

¹⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М. : Бек, 1996.

¹⁸ См.: *Демин А. В.* Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998.

¹⁹ См.: *Шергин А. П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 52–65 ; *Соловей Ю. П.* Российское полицейское право : история и современность // Государство и право. 1995. № 6. С. 75–85.

²⁰ См.: Административная деятельность органов внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. М. : МЮИ МВД России, 1996. Часть Общая ; Административная деятельность органов внутренних дел : альбом схем / под ред. В. Е. Помаскина. М. : МЮИ МВД России, 1996 ; *Кудрявцев А. В., Сергун П. П.* Служба в органах внутренних дел : комментарий. Схемы. М., 1996.

²¹ См.: *Масленников М. Я.* Порядок применения административных взысканий : практ. руководство. Тверь : Прометей, 1995.

§ 3. Современные проблемы реформы административного права

На протяжении последнего десятилетия административное право стремительно развивается в трудах многих российских ученых-административистов. В 1995–2016 гг. достаточное количество учебников и учебных пособий по административному праву опубликовали профессора А. Б. Агапов²², А. П. Алехин²³, Д. Н. Бахрах²⁴ (совместно с В. Г. Татарян), А. А. Демин²⁵, А. С. Дугенец²⁶ (совместно с А. М. Волковым), Ю. А. Дмитриев²⁷, И. Ш. Килясханов²⁸, В. А. Козбаненко²⁹, М. В. Костенников³⁰, С. Д. Князев, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин³¹, П. И. Кононов³², А. П. Коренев³³, А. В. Куракин³⁴, В. М. Ма-

²² См.: Агапов А. Б. Административное право : учеб. для бакалавров. 9-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014 ; *Его же*. Учебник административного права. М., 1999.

²³ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть : учебник. М. : Зерцало, 2009 ; *Их же*. Административное право России. Вторая часть : учебник. М. : Зерцало, 2009 ; *Их же*. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. М. : Зерцало-М, 2016 ; Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1997.

²⁴ См.: Бахрах Д. Н., Татарян В. Г. Административное право России : учебник, 4-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2009. См. также: Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М., 1996 ; Административное право России : Особенная часть : учеб. для вузов / отв. ред. Д. Н. Бахрах. М., 1997.

²⁵ См.: Демин А. А. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2002.

²⁶ См.: Волков А. М., Дугенец А. С. Административное право : учебник. М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2012.

²⁷ См.: Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М. Административное право : учебник. М., 2005.

²⁸ См.: Административное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009.

²⁹ См.: Козбаненко В. А. Административное право. Общая часть : учеб. пособие. М. : Финакадемия, 2008.

³⁰ См.: Актуальные проблемы административного права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013 ; Горин Е. В., Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. М. : Маросейка, 2010. Т. 1 ; Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы науки административного права / под ред. Н. А. Овчинникова. М. : Маросейка, 2011. Т. 2 ; Костенников М. В., Куракин А. В., Овчинников Н. А. Актуальные проблемы обеспечения законности и противодействия коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. М. : Маросейка, 2012. Т. 3.

³¹ См.: Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Конина, Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересм. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010 ; Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право : учеб. для бакалавров. М. : Юрайт, 2014 ; Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016.

³² См.: Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса. М. : Юрлитинформ, 2013.

³³ См.: Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М., 1996. Ч. 1 ; 1997. Ч. 2.

³⁴ См.: Административная деятельность ОВД : учеб. для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М. : Юрайт, 2014.

нохин³⁵, Д. М. Овсянко³⁶, Л. Л. Попов³⁷, Б. В. Россинский³⁸, А. И. Стахов³⁹, Ю. А. Тихомиров⁴⁰, Н. Ю. Хаманева⁴¹, В. А. Юсупов⁴² и др.

Предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права всё чаще в настоящее время становятся главные содержательные характеристики *административно-правового регулирования*⁴³. Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти⁴⁴, обеспечения общественной

³⁵ См.: *Манохин В. М.* Административное право России : учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2009 ; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право : учебник. М., 1996 ; *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997 ; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учебник. 2-е изд. Саратов, 2003.

³⁶ См.: *Овсянко Д. М.* Административное право. М., 1997 ; *Его же.* Административное право : учеб. пособие. 3-е изд. М., 2002.

³⁷ См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М. : Норма, 2008 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд. М., 2005.

³⁸ См.: *Россинский Б. В.* Административное право : учеб.-метод. и практ. пособие. М., 2001 ; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учеб. для вузов. 2-е изд. М. : Норма, 2006.

³⁹ См.: *Стахов А. И., Кононов П. И.* Административное право России : учеб. для бакалавров. М. : Юрайт, 2014.

⁴⁰ См.: *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право. М. : Эксмо, 2008 ; *Его же.* Административное право и процесс : полный курс. 2-е изд. М., 2005.

⁴¹ См.: Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004.

⁴² См.: Административное право: в 10 т. Т. 1 : Философия и общая теория административного права / В. А. Юсупов. М. : Евраз. акад. адм. наук, 2012. См. также: Административное право Российской Федерации : учебник / кол. авторов ; под ред. А. В. Мелехина. М. : Юстиция, 2016.

⁴³ См., например: *Князев С. Д.* Современные принципы административного права России : понятие, значение, виды // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 74–87 ; *Петров М. П.* О принципе единства системы государственной исполнительной власти // Там же. С. 87–98 ; *Стариков Ю. Н.* Административное право как целостная система научных взглядов (к 70-летию юбилею профессора Д. Н. Бахраха) // Там же. С. 63–74 ; *Киясханов И. Ш.* Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В. Я. Кикотя. М., 2003. С. 4–24 ; *Шергин А. П.* О концепции административной политики // Там же. С. 24–32 ; *Юсупов В. А.* Задачи науки административного права в современный период // Там же. С. 35–39 ; *Костенников М. В.* Задачи и проблемы кодификации норм административного законодательства Российской Федерации // Там же. С. 67–73 ; *Сорокин В. Д.* О предмете российского административно-процессуального права // Там же. С. 102–111 ; *Тихомиров Ю. А.* Об административных процедурах // Там же. С. 111–117 ; *Стариков Ю. Н.* Институт административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования : политико-правовое измерение проблемы // Там же. С. 117–146.

⁴⁴ О проблемах системы исполнительной власти см., например: *Хаманева Н. Ю.* Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации //

безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий. На результатах современного развития административного права, несомненно, сказались проведение в России *административной реформы*⁴⁵.

В качестве *доктрины развития современного российского административного права* можно считать совокупность научных взглядов или основных идей на цели, задачи, принципы, составные части и главные направления развития административного права и его подотраслей и институтов⁴⁶. В этой доктрине важное место должно занимать обеспечение законной организации и функционирования публичного управления в Российском государстве, основанном на принципе разделения властей и признании высшей ценностью человека, его прав и свобод, а обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ).

Современная доктрина административного права заключается в обосновании: 1) главных направлений развития административно-правового регулирования; 2) необходимости изменения его структуры в соответствии с новыми потребностями государственно-правового и экономического строительства, а также развивающимся административным законодательством; 3) установления в системе публичного управления административных процедур, правовых режимов и порядков, способствующих появлению эффективного государственного и муниципального управления, защите прав и

История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 5–13; *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // Там же. С. 30–45; *Ноздрачёв А. Ф.* Министерская система управления в истории и современной России // Там же. С. 45–62; *Четвериков В. С.* Органы исполнительной власти : понятие, правовые основы образования и признаки // Там же. С. 71–77; *Мишаикин А. В.* Некоторые проблемы нормотворчества федеральных министерств // Там же. С. 213–223; *Юсупов В. А.* Научная организация исполнительной власти : учеб. пособие. 2-е изд. Волгоград, 2003; *Приходько М. А.* Завершение правового оформления министерской системы управления в России в начале XIX в. // Государство и право. 2001. № 3. С. 100–107; *Петров М. П.* Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства : опыт правового исследования / под ред. А. В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2012; Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011; Исполнительная власть в России : история и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М. : Новая Правовая культура, 2004.

⁴⁵ См., например: *Ноздрачёв А. Ф.* Административная реформа : российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9–21; № 9. С. 7–23; Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : Контракт : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008.

⁴⁶ О концепции развития российского административного законодательства см.: Концепция развития российского законодательства. М. : Эксмо, 2010. С. 163–192; 627–646.

свобод физических и юридических лиц; 4) развития административного права в соответствии с традиционными международно-правовыми стандартами и его «европеизации» (не в смысле простого заимствования положений административного законодательства стран Западной Европы и перенесения «модной» терминологии в российский административно-правовой лексикон); 5) формирования административного законодательства, отвечающего принципам и назначению *современного правового государства*.

Практически все административно-правовые институты, входящие как в Общую, так и в Особенную части российского административного права, требуют сейчас позитивного развития или необходимого реформирования⁴⁷. Однако в настоящее время доктрина административного права должна строиться с учетом уже достигнутого в теории и практике административного права преимущественно по таким направлениям, как *управленческий процесс, административные процедуры и административная юстиция (административное судопроизводство)*. Именно данные институты являются сегодня наиболее актуальными и спорными, составляют основу административно-правового регулирования в новой системе экономических и политико-правовых отношений, складывающихся в правовом государстве.

Масштабность и многоплановость возможного реформирования административного права обусловлены многими причинами, главная из которых – необходимость распространения режима правовой государственности на основные отношения, регулируемые административно-правовыми нормами. Принципы современного правового государства должны действовать и в системе административно-правовых отношений. Можно констатировать, что в настоящее время административное право России не в полной мере соответствует масштабам правового государства. Хотя, как известно, ст. 1 Конституции РФ устанавливает, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство; многие конституционно-правовые положения доказывают данный тезис. Тем не менее в сфере административно-правового регулирования демократические принципы правового государства не нашли необходимой *институционализации и правового действия*.

Анализ действующего законодательства РФ показывает, что современное российское административное право не в полной мере соответствует стандартам и масштабам правового государства⁴⁸. Во-первых, в России до настоящего

⁴⁷ О современном реформировании административного права см., например: *Старилов Ю. Н., Мартынов А. В.* Отечественное административное право и стандарты иностранной «образовательной реформы»: новый ФГОС и проблемы построения современной системы учебного курса // Адм. право и процесс. 2012. № 3. С. 2–17. См. также: *Зеленцов А. Б.* Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной 60-летию профессора А. Б. Зеленцова / отв. ред. А. М. Волков. М.: РУДН, 2011. С. 12–26.

⁴⁸ О понятии и основных принципах правового государства см., например: *Байтин М. И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 323–372; *Баялджиев Д.* Идея правового государства и функционирование государства в условиях переходного периода // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 6. С. 76–80; *Козлихин И. Ю.* Идея правового государства. История и со-

времени не принят федеральный закон (или законы), который регламентировал бы порядок принятия административных актов и общие вопросы административных процедур⁴⁹. Во-вторых, не в полной мере созданы судебные процедуры, сформированные для рассмотрения административно-правовых споров, т.е. в России пока отсутствуют специализированные административные суды (или административные коллегии), которые профессионально рассматривали бы административные дела – споры, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений. Кроме того, по многим другим показателям современное российское административное право не отвечает требованиям и стандартам правовой государственности.

Современное административное право – право, основанное на неуклонном учете общественных (публичных) интересов. Оно должно быть правом, обеспечивающим эти интересы; эта отрасль права предоставляет возможность для осуществления прав и свобод человека и гражданина, достижения общественного блага (общественного благосостояния).

Создание нового базиса административного права предполагает появление иных теоретических догм в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам правового государства должны соответствовать цели и задачи публичного управления. Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в *сферах исполнительной власти и публичного управления*, но и в *сферах судебной и законодательной властей*. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические ошибки, применяются в целях поддержания действия, в широком смысле, принципа разделения властей и соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

В ближайшие годы ученым-административистам предстоит нелегкая и длительная работа по созданию современной теории административного права, определению его понятий и институтов, выделению подотраслей административного права и уточнению его системы и структуры. Такой труд

временность. СПб., 1993; Коваленко А. И. Правовое государство : концепция и реальность. М., 1993; Матюхин А. А. Государство в сфере права : институциональный подход. Алматы, 2000. С. 169–323; Нерсесянц В. С. История идей правовой государственности. М., 1993.

⁴⁹ Об административных процедурах (их конституционных гарантиях, принципах, правах и обязанностях государственных органов и граждан в административных процедурах) см., например: Шафхаузер Р., Эжитайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000; Осинцев Д. В. К вопросу о систематизации административных производств // Рос. юрид. журнал. 2001. № 1. С. 54–61.

посилен только большому коллективу ученых, активно занимающихся разработкой проблем современного административного права.

В системе мер, направленных на улучшение деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, повышение эффективности, открытости и прозрачности государственного управления, борьбу с коррупционными правонарушениями⁵⁰, ликвидацию административных барьеров, обеспечение прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, особое значение придается совершенствованию механизма административно-правового регулирования. Если проанализировать, например, указы Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», а также утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 «Национальный план противодействия коррупции», то становится очевидной большая роль многих административно-правовых институтов в достижении поставленных целей.

В начале 90-х гг. прошлого столетия специалисты могут констатировать невероятное развитие административного законодательства страны. Результаты такого развития заставляют удивляться и многообразию изменений, и сложности созданной административно-правовой материи. В соответствии с характером изменения административного и административно-процессуального законодательства не так быстро, как сами законы, но тоже стремительно видоизменялась и теория административного и административного процессуального права России. То, о чем писали ученые-административисты 10–15 лет назад как о планах в реформировании административного права, скоро стало реальностью практики административно-правового применения. Многие термины, не в полной мере ясные и понятные в те годы, получили нормативное правовое закрепление и стремительное развитие в законодательстве. Например, это относится к теории государственной службы, административного судопроизводства, административных процедур, административного договора, административной регламентации в системе осуществления государственных функций и государственных услуг, административной деликтологии. Появились новые суждения о роли и задачах государственного управления в стране, местонахождении человека и гражданина в административно-правовой политике. Это только глобальные проблемы, а в каждой из них – множество точечных преобразований, соединение которых в систему создает представление о сложности произведенных преобразований в структуре административно-правового регулирования.

⁵⁰ См.: *Артемов А. Б.* Антропология коррупции. СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2011 ; *Талалина Э. В.* Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении : подходы к пониманию // Государство и право. 2011. № 3. С. 5–15.

Формирование административного законодательства происходило в полном соответствии с общими тенденциями развития правовой системы страны и государственного строительства, основанных на главных принципах и институтах конституционализма. Конституция России создавала новые системы: правовую, судебную, административную, избирательную, нормотворческую, федеративную и систему государственных гарантий. Этот список можно продолжать и далее. Новые государственно-правовые системы, в свою очередь, формировали и новые институты, и новые сообщества⁵¹, а также новое представление об их роли в государственно-правовом строительстве и обеспечении защиты общества, человека, гражданина.

Модернизацию административного права и административного законодательства трудно представить без учета единой основы и общих принципов модернизации российского законодательства и правовой системы страны. Очевидно, что в настоящее время невозможно создавать новые административно-правовые институты и конструкции, не анализируя опыта *европеизации административного права*⁵². Полезными в *модернизирующем* процессе системы административно-правового регулирования могут стать новейшие современные институты, сформировавшиеся в странах с быстро развивающимися государственно-правовыми институтами и общей правовой системой⁵³.

В качестве основного программного политико-юридического документа, содержащего главные цели масштабного развития российского законодательства, обычно называют *Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*⁵⁴. Эта Концепция, определяя стратегию государственного развития, позволяет наме-

⁵¹ См., например, о судебском сообществе : *Клеандров М. И.* Правовая сущность судебного сообщества в Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 3. С. 20–32 ; *Клеандров М. И.* О Совете судебной власти Российской Федерации. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016.

⁵² См., например: *Sommerrmann K.-P.* Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht // Schwarze J. (Hrsg.). Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Baden-Baden, 2008. S. 181–199 ; *Sommerrmann K.-P.* Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, in: DÖV. 2002. S. 133–134. См. также: Административное право зарубежных стран : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. Я. Кикоть [и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. М., 2012 ; Административное право зарубежных стран : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н. В. Румянцев и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева. М., 2015 ; *Тихомиров Ю. А.* Сравнительное правоведение в исследовании институтов административного права // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 13–19 ; *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Там же. С. 20–93.

⁵³ См., например: *Хаоцай Ло.* Очерки современного административного права Китая / пер. с кит. А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко ; под ред. А. А. Демина. М., 2010. См. также: Административное право зарубежных стран : учебник / [Н. В. Румянцев и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

⁵⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

тить планы по совершенствованию всех отраслей и институтов российского законодательства, обеспечивая при этом соблюдение принципов единства законодательства и его большей согласованности; развитие законодательства должно происходить на основе использования программно-целевого метода правотворчества⁵⁵.

В структуру новейшего законодательства предполагается включить и административно-правовые институты и нормы, устанавливающие эффективные механизмы для: снижения административных барьеров в экономике; противодействия коррупции в стране; устранения избыточного государственного регулирования экономическими отношениями; перехода преимущественно к косвенным методам регулирования процессов в экономике; сокращения государственного участия в управлении собственностью «в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти»⁵⁶; установления правильного баланса централизации и децентрализации публичного управления⁵⁷. В структуре предполагаемой (и отчасти уже проводимой) в стране модернизации *совершенствование государственного управления*, очевидно, находится в центре как соответствующей правовой политики, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принципов публичного управления и на уровне создания новых моделей публичного управления. С другой – модернизация будет осуществляться на уровне административно-правовых институтов, следовательно, будут предприниматься усилия по совершенствованию самых важных административно-правовых институтов.

Процессы модернизации административного законодательства связываются и с необходимостью реформирования системы административно-правового регулирования. И здесь, к сожалению, авторы не ставят каких-то новых (именно *реформаторских* или *модернизирующих* управленческую жизнь) задач перед наукой административного права; как правило, повторяются уже не раз высказанные в литературе тезисы и пожелания относительно развития административного права. Речь идет, например, о предложении «четкого деления» «огромного массива административно-правовых норм по подотраслям, институтам и субинститутам», а также о том, что именно такой подход «позволит сформулировать для каждой подотрасли и института свои четкие системы специальных принципов и максим, на основе которых должно выстраиваться нормативное регулирование»⁵⁸. С этим вряд ли можно спорить, но такие подходы являются предметом научных дискуссий на протяжении последних двадцати лет. Приведенное мнение, к примеру,

⁵⁵ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. М. : Эксмо, 2010. С. 31–32, 34.

⁵⁶ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 28.

⁵⁷ См.: Там же. С. 28–30.

⁵⁸ Фатьянов А. А. К вопросу о реформировании системы административного права // Адм. право и процесс. 2012. № 11. С. 5.

соответствует рассуждениям о необходимости развития административного законодательства на основе принципов *системности, гармонизации и расширения предметов регулирования*⁵⁹. К сожалению, несмотря на активность ученых в постановке проблем и целей современного реформирования административного права (модернизации административного законодательства), на практике всякие нововведения «приживаются» медленно.

Законодательство об административном судопроизводстве и административных процедурах, несомненно, заполнит существующие ныне пробелы в реализации конституционно-правовых норм, устанавливающих пределы и конечные цели формирования в стране системы эффективного государственного управления. Административные процедуры и административное судопроизводство способны изменить и практику, и психологию государственного управления, а также гарантировать в большей мере по сравнению с днем сегодняшним режим законности осуществляемых управленческих действий и принимаемых административных актов в сфере организации и функционирования исполнительной власти. Как известно, каждодневная практика российского публичного администрирования демонстрирует наличие огромного количества коррупционных правонарушений⁶⁰, совершаемых государственными служащими и должностными лицами, множественных нарушений со стороны исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, бездеятельность во многих сферах экономической жизни, бездействие и противоречащее законам административное нормотворчество. Получается, что ни конституционные требования, ни развитая конституционная модель демократии⁶¹, ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система не могут пока противопоставить существенных и значимых аргументов против совершения исполнительной властью многих административных ошибок, против сложившейся в обществе и в самом профессиональном чиновничестве *атмосферы терпимости* к произвольному и безрезультативному государственному управлению.

Модернизация государства и всей системы государственно-правового строительства является продуктом осуществляемой в стране *правовой политики*. Российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим выдающимся параметрам стандарта конституционного регулирования и принципам правового государства, если правовая политика и практические действия государственных деятелей обеспечат в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». В программных статьях высших должностных лиц государства отмечается необходимость принятия закона «Об основах ис-

⁵⁹ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 191.

⁶⁰ См., например: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012 ; Панченко П. Н. Как нам преодолеть коррупцию (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления) // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 91–117.

⁶¹ О конституционной модели демократии см.: Черепанов В. А. Политическая реформа в России : проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21–38.

полнительно-распорядительной деятельности»⁶². Весьма важным достижением в модернизации судебной власти страны явилось вступление в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ. Указанные законодательные акты фактически завершат построение *эффективной*⁶³ модели российского административного правового регулирования и создадут прочную созидающую основу для надлежащего государственного управления в стране. Очевидно, именно в этих условиях можно будет констатировать, что, наконец-то, у «реализации» российской Конституции появился *горизонт* и что *конституционно-правовая модель* обеспечения современной системы государственного управления и развития административно-правового регулирования полноценно заработала.

Как уже отмечалось, когда говорят о модернизации административно-процессуального законодательства, то ученые, как правило, акцентируют внимание на развитии законодательства «об административной юстиции» (о порядке разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений), а также на развитии научных воззрений относительно главных теоретико-правовых конструкций административно-процессуальной темы⁶⁴. В современных научных трудах, посвященных данной проблематике, анализируются сложившиеся представления специалистов о понятии, содержании и структуре административного процесса. Как и ранее, констатируется наличие нескольких подходов к определению административного процесса (широкое и узкое, «судебное» и «внесудебное»). Например, под административным процессом понимается урегулированная «нормами административно-процессуального права процессуальная деятельность органов исполнительной власти и судебной власти по реализации административных норм и разрешению дел, возникающих из административных правоотношений»⁶⁵.

⁶² Об этом писал Д. А. Медведев, когда говорил о том, что в стране принято множество административных регламентов в различных сферах управления: «отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-х гг.». См.: *Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права* // Рос. газета. 2013. 11 дек.

⁶³ Как-то быстро в российском политико-правовом лексиконе укрепился термин «*эффективный*»; стали говорить об «эффективном» государстве, «эффективном» правосудии; «эффективном» управленце, «эффективном» государственном управлении, даже об «эффективном» университете. Откуда пошли эти непонятные характеристики, лишенные ясных критериев и разумных пределов распространения и применения? Здесь нужно отметить, что, к сожалению, часто в каждом случае принятия решения об «эффективном» или «неэффективном» не определяются ни критерии эффективности, ни формы выяснения и выявления «эффективности», ни общие подходы к пониманию и разъяснению данного термина.

⁶⁴ См., например: *Правосудие в современном мире* / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 594–624. В многочисленных дискуссиях, посвященных проблеме административного судопроизводства, принимают участие и международные эксперты в данной области знаний (см., например: *Внесудебный контроль административных решений : междунар. «круглый стол»* (Москва, 23 ноября 2011 г.) / Ин-т государства и права РАН. URL: <http://www.igpran.ru/about/subjects/snews/3048/>).

⁶⁵ *Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства* // *Концепция развития российского законодательства* / под ред.

Таким образом, ученые отстаивают идею о том, что административный процесс может быть как судебным, так и внесудебным.

Здесь нужно отметить, что страны с развитой правовой системой, в конституциях которых устанавливается термин «правовое государство», либо законодательно сформировали системы административных судов⁶⁶, либо приняли законы (кодексы) об административном судопроизводстве. Следовательно, с этой точки зрения административный процесс является всегда только *судебным*. Другие административно-правовые нормы, регламентирующие порядок и динамичные отношения в сфере государственного управления, принято называть *административными процедурами*⁶⁷. Для пересмотра устоявшихся во многих странах указанных концепций требуются серьезные аргументы и действительно «модернизирующие усилия». То есть здесь уместно в очередной раз подчеркнуть значимость и обязательность «идеологии» и «стандартов» *правового государства*⁶⁸ в обеспечении эффективного государственного управления в стране и полноценной защиты прав и свобод физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях. Это относится и к созданию в России законодательства об административном судопроизводстве, которое может стать итогом *модернизации* российского административно-процессуального законодательства.

Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 630 ; *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. 4-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016.

⁶⁶ О формировании в России административных судов см., например: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция (судебное административное право) : в схемах и с комментариями : учеб. пособие. М. : РУДН, 2014 ; *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015 ; *Панова И. В.* Административная юстиция. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014 ; *Фоков А. П.* Современные проблемы административной юстиции в России : административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2. С. 2–5 ; Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2014 ; Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. Берлин : BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014. 205 с. (*Jörg Pudelka* (Hrsg.) *Verwaltungsprozesskodex : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung*. Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014) ; *Альхименко А. В., Альхименко В. В.* Административная юстиция в западноевропейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ). М. : Издат. дом Международ. ун-та в Москве, 2013. См. также: Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право: сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014 ; Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015.

⁶⁷ Необходимости установления приоритетов в развитии административного законодательства в аспекте создания законодательства об *административных процедурах* в новейшей специальной литературе постоянно уделяется внимание (см., например: Актуальные проблемы административного права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников [и др.]. М., 2013. С. 135–147).

⁶⁸ О стандартах правового государства и верховенстве права см.: Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире : сб. статей / отв. ред. В. Д. Зорькин, П. Д. Баренбойм. М. : ЛУМ, Юстицинформ, 2013.

Результаты модернизации административного законодательства и, соответственно административного права зависят от проводимой в стране административно-правовой политики.

*Административно-правовая политика*⁶⁹ критически сравнивает позитивное административное право с установленными правовыми принципами и реальной практической управленческой ситуацией, а также преследует цель улучшения позитивного административного права. Наука административного права в определенной степени создает административное право посредством изучения и анализа управленческих действий, осуществляемых на основе закона разнообразными субъектами управления. К административно-правовой политике относится также сравнительное правоведение в области действия и применения норм административного права.

Административная политика исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима управленческой деятельности. Цель такого исследования и выработываемых предложений – модернизация административного права, качественное применение его норм, а также совершенствование управленческой деятельности.

Как научная дисциплина, административная политика вскрывает недостатки административного права и определяет возможные пути их устранения. Конечно, судьбу нововведений и предложений, т.е. необходимость нововведений в административном праве, решает так называемая практическая политика. Научно развиваемая административная политика создает предпосылки для осуществления рациональных политических действий в целях проведения реформы управления.

Необходимость в проведении реформы управления и административного права (или его отдельных частей), обусловленная увеличением числа стоящих перед государственным управлением задач и изменением их масштабы как в нашей стране, так и в других государствах, уже долгие годы является реальностью. Создание основ для проведения реформы управления в современном социальном и «экономическом» государстве – перспективная задача административной политики.

⁶⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административно-правовая политика // Правовая политика России (общетеоретические и отраслевые проблемы) : учеб. пособие / под науч. ред. А. В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 239–267.

Глава 5

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Система административно-правового регулирования

Система административно-правового регулирования позволяет в комплексе увидеть материю административного права; понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования отношений в сфере публичного управления.

В систему административно-правового регулирования входят следующие элементы:

1. *Административно-правовые нормы* как первичные элементы административного регулирующего воздействия на общественные отношения. Нормы административного права содержатся в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, постановлениях и приказах (инструкциях¹) федеральных органов исполнительной власти и многих других правовых актах. В системе административного правового регулирования правовым нормам отводится центральное место, ибо их отсутствие непременно приведет к безжизненности всей системы функционирования административного права.

2. *Применение* норм административного права субъектами права. Это также весьма важное звено, ибо от качественности и правильности правоприменения зависит конечный результат административно-правового воздействия. Правоприменитель должен обладать высокой управленческой культурой, необходимыми знаниями в сфере права и других отраслей научного знания. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неясности, коллизии, поэтому как правоприменитель, так и другие субъекты занимаются толкованием норм административного права. В результате применения норм административного права и их толкования уполномоченные субъекты принимают соответствующие решения (правоприменительные акты, судебные решения и т.д.).

3. *Административно-правовые отношения*, которые создаются в результате действия и применения норм административного права. Правоотношения завершают формирование этой системы, а установление законных управленческих (административных) отношений и является, по сути, главной целью процесса административно-правового регулирования. Административные

¹ См.: Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан и объединений граждан, в том числе юридических лиц, приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : утв. Приказом Роспотребнадзора от 20 января 2014 г. № 28.

тивно-правовые отношения содержат в себе соответствующие права, обязанности, ответственность участников правоотношений.

Перечисленные элементы системы административно-правового регулирования находятся в неразрывной и постоянной связи; игнорирование одного из них приводит к отрицательным результатам действия других. Например, даже самая совершенная и полезная норма административного права при ее неразумном или неправильном (или противозаконном) применении (или, наоборот, неприменении) не достигает той цели, которая перед ней была поставлена законодателем, стремящимся урегулировать те или иные общественные отношения. К неправильному результату приводит и ложное толкование правовой нормы, способной в этом случае даже причинить ущерб общественным интересам и отношениям.

§ 2. Нормы административного права и их систематизация

Нормам административного права присущи следующие характерные *черты*: обеспечение публичных интересов; организующее начало в системе регулирования управленческих отношений; одностороннее властвующее воздействие на субъектов права; принудительность.

Нормы административного права прежде всего регулируют общественные отношения, складывающиеся: в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов; в процессе реализации полномочий администрацией органов местного самоуправления и администрацией государственных организаций, учреждений, предприятий; при решении органами государственной власти, суда и прокуратуры вопросов подбора кадров, назначения на должности государственной службы, определения предъявляемых к ним требований, прохождения службы; во внутриорганизационных отношениях управленческого характера, входящих в компетенцию органов публичной власти; в сфере организации и функционирования негосударственных организаций или при исполнении ими переданных государством отдельных государственно-властных полномочий.

Административно-правовая норма – это норма права, регулирующая:

а) отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти (их построения и функционирования), местной администрации, общественных организаций, некоммерческих и иных негосударственных организаций при реализации порученных им отдельных полномочий или функций государственного управления;

б) внутриорганизационные управленческие отношения в иных сферах государственной деятельности (органах представительной власти, прокуратуры и суда, иных государственных органов);

в) отношения в области применения административных наказаний и иных мер административного принуждения;

г) отношения в сфере административной юстиции.

Административно-правовые нормы распределяются по видам в зависимости от критерия (или основания) классификации.

1. В соответствии с *целевым назначением* административно-правовые нормы подразделяются на *регулятивные* и *охранительные*.

Регулятивными нормами считаются административно-правовые нормы, связанные с регулированием порядка организации и деятельности органов публичного управления, установлением административных процедур, административных регламентов, регламентов по осуществлению соответствующих управленческих функций, административного нормотворчества, разрешением возникающих коллективных споров между гражданами, государственными органами, органами местного самоуправления, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой. Административно-правовые нормы, направленные на поддержание обороноспособности страны, общественного порядка, общественной безопасности, охрану окружающей природной среды, сбор налогов и других обязательных платежей, называются *охранительными нормами*.

Охранительные нормы устанавливают обязательные правила поведения, запреты и ограничения на те или иные действия, регулятивные нормы – использование, например, таких правовых средств, как уведомление о начале деятельности, регистрационный, лицензионный порядок, определение вариантов возможного поведения, заключение административных договоров, стимулирование, поощрение.

2. Учитывая, что административное право разделено на материальное и процессуальное, целесообразно выделять *материальные* и *процессуальные* нормы.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т.е. административно-правовой статус органов публичного управления и их должностных лиц. В административно-правовых нормах регламентируется правовой режим, определяющий деятельность не только органов исполнительной власти и местной администрации, но и других участников управленческих отношений (например, право гражданина обратиться с жалобой и обязанность соответствующего органа (должностного лица) тщательно разобраться с доводами заявителя, принять меры и в установленный срок сделать ответ; обязанность лица представить местной администрации соответствующую документацию, а последней – зарегистрировать предприятие; обязанность прохождения процедуры лицензирования при намерении осуществления конкретного вида коммерческой деятельности). Материальные административно-правовые нормы предусматривают права, запреты и ограничения на ту или иную деятельность (действия), административные санкции за их нарушения и компетенцию соответствующих органов по применению этих санкций.

Традиционным в российском административном праве является представление о сущности, содержании и структуре административно-процессуальных норм. Считается, что *процессуальные административно-правовые* нормы определяют общие правила, порядок, процедуру нормотворческой, правоприменительной и юрисдикционной деятельности органов государ-

ственного управления и других субъектов административного права. В российском законодательстве процессуально урегулированы административно-процедурные, административно-нормотворческие, административно-юрисдикционные, административно-судопроизводственные и многие другие нормы. Процессуальные нормы регулируют отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах, причем в каждом конкретном институте административного права можно обнаружить специфические процессуальные положения и процедуры. Например, в институте государственной гражданской службы к процессуальным нормам относятся: порядок поступления на службу; процедура перемещения служащего и прохождения службы; порядок проведения аттестации; присвоение классов чин, специальных званий и рангов; дисциплинарное производство; процедура увольнения или прекращения службы.

Вместе с тем на протяжении многих лет отстаивается точка зрения, в соответствии с которой административно-процессуальными нормами могут считаться лишь правовые предписания, определяющие порядок *административного судопроизводства*. Думается, что с принятием в России *Кодекса административного судопроизводства* появилась настоящая нормативная правовая основа для указанного выше понимания административно-процессуальных норм.

Административно-процедурные правовые нормы устанавливают порядок осуществления управленческих действий как в рамках разработки и принятия административных правовых актов, заключения административных договоров, так и при практическом применении административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Важная и сложная проблема классификации процессуальных административно-правовых норм обусловлена различиями в понимании сущности, содержания и структуры современного российского *административного процесса*. Поэтому в зависимости от конкретного проявления административно-процессуальной деятельности находится система и классификации административно-процессуальных норм.

3. В соответствии с *юридическим содержанием* материальные административно-правовые нормы целесообразно подразделить следующим образом:

- а) обязывающие (предписывающие совершение определенных действий);
- б) запретительные (устанавливающие запреты на ту или иную деятельность или действия);
- в) ограничительные (вводящие ограничения на определенную деятельность или действия);
- г) разрешительные или дозвоительные (разрешающие адресату действовать по своему усмотрению); к этой категории норм, например, относятся лицензионные, позволяющие заниматься определенной деятельностью, в том числе внешнеэкономическими операциями (т.е. деятельность может осуществляться только при наличии соответствующей лицензии, выданной уполномоченным на то государственным органом);

д) уполномочивающие или управомочивающие (предоставляющие соответствующим органам и их должностным лицам государственно-властные полномочия по реализации специальных функций государственного управления);

е) стимулирующие или поощрительные (направленные на стимулирование наиболее актуальных видов наукоемкой, экономической и иной деятельности, обеспечение должного поведения участников управленческих отношений);

ж) регистрационные или уведомительные (касающиеся организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, регистрации политических партий, общественных объединений, предприятий различных видов собственности, субъектов малого предпринимательства);

з) рекомендательные (не носящие обязательного характера, но предлагающие участникам управленческих отношений тот или иной вариант поведения. Нередко рекомендательные правовые нормы подкрепляются стимулирующими мерами, которые гарантируют применение поощрительных стимулов при избрании рекомендуемого варианта поведения).

4. По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на *императивные* (обязательные для исполнения в установленном виде или варианте поведения) и *диспозитивные* (предлагающие несколько вариантов решения). В зависимости от адресата можно выделить административно-правовые нормы, регламентирующие:

а) организацию и деятельность механизма исполнительной власти;

б) организацию и деятельность органов местного самоуправления;

в) административно-правовой статус государственных и муниципальных служащих, должностных лиц;

г) организацию и деятельность общественных организаций и иных негосударственных организаций по реализации предоставленных им государственных функций и полномочий;

д) административно-правовой статус общественных объединений;

е) административно-правовой статус негосударственных коммерческих организаций;

ж) административно-правовой статус некоммерческих организаций;

з) административно-правовой статус граждан и административно-правовые средства защиты их конституционных прав, свобод, законных интересов.

5. По масштабам применения административно-правовые нормы могут быть:

а) *федеральными*, действующими на всей территории Российской Федерации; б) *региональными*, распространяющими свое действие на территорию соответствующего субъекта Российской Федерации); в) *территориальными*, устанавливаемыми органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов с распространением действия лишь на определенные территории страны; г) *местными, или муниципальными*, установленными органами местного самоуправления; д) *локальными*, имеющими юридическую силу для отдельных подразделений органов исполнительной власти или публичного управления, для конкретного государственного служащего (например,

должностной регламент гражданского служащего, должностная инструкция), для иных субъектов административного права (например, в юридических лицах публичного права²).

6. По объему регулирования (или по масштабу оказываемого нормами на общественные отношения регулирующего воздействия) административно-правовые нормы делятся на: *общие, межотраслевые (межведомственные), отраслевые (внутриотраслевые)*.

7. По действию во времени административно-правовые нормы подразделяются на *срочные* (введенные в действие на определенный срок) и *бессрочные* (не имеющие заранее определенного срока действия).

Законную силу имеют лишь те административно-правовые нормы, которые изданы в пределах компетенции соответствующего органа управления, и при этом соблюден предусмотренный законом порядок вступления их в силу, опубликования или государственной регистрации.

Административное законодательство представляет собой систему тесно взаимосвязанных законодательных актов, регламентирующих отношения в области организации и функционирования государственного управления, исполнительной власти, правового статуса субъектов управленческой деятельности, определения административно-правовых режимов, реализации административно-принудительных правовых средств, обеспечения правовой защиты физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях.

Административное законодательство систематизируется в настоящее время в рамках трех форм: кодификация, инкорпорация, хронологическая систематизация.

Теоретически *кодификация* административного права является одним из видов *систематизации административного законодательства*, т.е. помещения в закон (законодательном акте) определенного законодательного материала отрасли права. Тезис о полной кодифицируемости административного права несостоятелен, так как административно-правовые институты слишком разнообразны по своей природе, сущности, назначению и роли в государственной и общественной жизни; они не поддаются обобщению в едином кодексе. В настоящее время иллюзии о возможности всеобъемлющей кодификации административного права рассеялись как в теории, так и на практике.

К сожалению, и сегодня в Российской Федерации отсутствует важнейший кодификационный акт (кодекс, закон), раскрывающий сущность административного права – закон об управленческом процессе (или административно-процессуальный кодекс), в котором бы утверждался порядок принятия

² О юридических лицах публичного права см., например: *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М. : Норма, 2007; *Ястребов О. Я.* Публичные субъекты административного права : учеб. пособие. М. : РУДН, 2009; *Ястребов О. А.* Юридическое лицо публичного права : концептуальные основы общей теории. М. : Наука, 2009; *Его же.* Государственное унитарное предприятие как субъект публичного права. М. : Наука, 2008; *Его же.* Некоммерческие организации как субъекты публичного права : учеб. пособие. М. : РУДН, 2009.

административных актов и заключения административных договоров (другие управленческие процедуры).

Вместе с тем существуют примеры кодификации отдельных норм административного права, например: Кодекс РФ об административных правонарушениях 2001 г., Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 г. С 15 сентября 2015 г. действует Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Значительная работа проводится по *инкорпорации* законодательства, т.е. по упорядочению нормативного материала путем его объединения и расположения в систематизированном порядке в издаваемых Министерством юстиции РФ, другими федеральными органами исполнительной власти, научными и учебными заведениями сборниках нормативных актов.

Иногда в качестве одного из видов систематизации административного законодательства в учебной литературе выделяются *хронологические издания*³ законодательных и иных нормативных правовых актов. К ним относятся, например, Собрание законодательства Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

§ 3. Структура административно-правовых норм

В структурном отношении административно-правовая норма, как правило, состоит из трех традиционно выделяемых элементов: 1) гипотезы; 2) диспозиции; 3) санкции.

Гипотеза характеризует условия, при которых должны применяться предписания соответствующей правовой нормы. Фактически гипотеза предусматривает обстоятельства, служащие основанием возникновения, изменения, прекращения административных правоотношений. Гипотеза обычно отсутствует в административно-правовых нормах, регулирующих организацию и деятельность, а равно определяющих полномочия органов государственного управления, их должностных лиц. В административно-правовых нормах, предусматривающих составы административных правонарушений, гипотеза сливается с диспозицией. Гипотеза может находиться также не в самой административно-правовой норме, а в общих положениях нормативного акта (вводная часть, преамбула) и даже в других правовых положениях.

Диспозиция – это формулировка правила должного поведения. Данный элемент структуры административно-правовой нормы выражается в прямых предписаниях, устанавливающих обязательные правила поведения, запреты, ограничения на те или иные действия.

Санкция – это указание на меры ответственности, применяемые в случае нарушений административно-правовой нормы. Чаще всего санкции предусматривают меру дисциплинарного или административного воздействия на нарушителя.

³ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшаев З. А. Российское административное право : учебник. М. : Юристъ, 1996. С. 38.

§ 4. Действие и толкование административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм выражается в практическом проведении в жизнь содержащихся в них правовых предписаний и обеспечении должного поведения участников управленческих отношений.

Известны следующие варианты реализации административно-правовых норм:

исполнение – точное следование участниками управленческих отношений тем юридическим предписаниям, обязательным правилам поведения, запретам и ограничениям на те или иные действия, которые содержатся в административно-правовых нормах;

применение – издание полномочным органом управления (должностным лицом) либо нормативных актов, предусматривающих механизм реализации соответствующего правового предписания, либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы к конкретной практической ситуации;

использование – применение органом исполнительной власти, местной администрацией (должностными лицами) того или иного варианта исполнительной деятельности при наличии в административно-правовой норме альтернативы в принятии решений;

соблюдение – воздержание субъекта от совершения запрещенных действий; от исполнения оно отличается пассивным поведением субъекта управленческой деятельности.

Методы исследования административного права отличаются от методов административно-правового регулирования. Изучение административно-правовой теории происходит в процессе толкования норм административного права. Для правильного и эффективного правоприменения необходимо толкование административно-правовых норм. Деятельность по толкованию правовых норм называется, как правило, деятельностью по установлению содержания правовой нормы или правового акта для его практической реализации, деятельностью по установлению содержания нормативных предписаний; «в результате толкования нормативные юридические предписания готовы к реализации, к практическому применению»⁴. Иногда в теории права толкование правовых норм определяется как «деятельность компетентных органов государства, общественных организаций и отдельных граждан по осознанию ими действительного содержания норм»⁵. Общепризнанным является мнение, что толкование правовых норм осуществляется ради *уяснения* смысла нормы права (для правильного понимания содержания нормативного установления) и ее *разъяснения*, когда в практической деятельности возникает потребность в устранении неясностей, неточностей, противоречивости или спорности отдельных содержательных элементов правовой нормы.

⁴ Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 504.

⁵ Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. для вузов. М., 2008. С. 274.

Толкование представляет собой процесс выяснения содержания нормы, ее целей применительно к конкретной ситуации и ее связей с иными правовыми нормами⁶. Потребность в такого рода толковании возникает в тех случаях, когда относительно смыслового содержания нормы возникают противоречивые суждения и открытые вопросы.

Толкование правовых норм и их применение составляют неразрывный процесс. Учение об административном праве и судопроизводство (судебная практика) в течение многих десятилетий развивают правовые нормы, интерпретируют их и позволяют лучше уяснить их содержание. Цель толкования правовых норм – исследование объективной воли законодателя. Правильное толкование административно-правовых норм позволяет глубже понять позицию законодателя, сущность самого закона, с тем чтобы эффективно применить его на практике. Толкование административно-правовых норм имеет особое значение и этим отличается от множества других отраслей права, так как нормы административного права регламентируют важную и весьма обширную совокупность общественных отношений в сфере управления (государственного управления и местного самоуправления).

Среди методов толкования правовых норм выделяют следующие виды:

филологическое (грамматическое) толкование – уяснение смысла нормы путем анализа ее текста с точки зрения лексики, этимологии, стилистики языка, т.е. анализ слова, с помощью которого выражена правовая норма;

логическое толкование – анализ нормы посредством использования законов и закономерностей и правил логики;

историческое толкование – выяснение смысла правовой нормы в аспекте исторических условий принятия данной нормы права;

генетическое толкование – исследование сущности правовой нормы с точки зрения ее возникновения. Это становится возможным, как правило, благодаря изучению различных материалов, таких как обоснование необходимости принятия нормы, проект соответствующего законодательного акта, результаты парламентского обсуждения;

систематическое толкование – анализ правовой нормы как одного из элементов системы административно-правового регулирования в ее взаимосвязи с целями, задачами, функциями и принципами, а также иными правовыми нормами;

компаративное толкование – сравнение с соответствующими правовыми нормами других правовых актов (например, правовых норм законодательства других государств либо правовых норм законодательства субъектов РФ);

телеологическое толкование – установление смысла, содержания и цели правовой нормы в соответствии с общественными потребностями. При определении цели правовой нормы учитываются следующие отправные положения и принципы: равноправие, недопустимость противоречий в оценке, единство правопорядка.

⁶ См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учебник. М., 1996. С. 198.

Толкование правовой нормы как способ разъяснения ее содержания различается в зависимости от субъектов, которые уполномочены делать разъяснения. При этом толкование может быть официальным и неофициальным. *Официальное толкование* – разъяснение правовой нормы уполномоченными государственными органами. Разъяснение содержания и смысла правовой нормы, не имеющее обязательного характера для субъектов права, называется *неофициальным толкованием*.

В структуре официального толкования рассматриваются нормативное и казуальное (индивидуальное) толкование. *Нормативное толкование* осуществляется соответствующими государственными органами или должностными лицами; оно обязательно для всех субъектов правоприменения и распространяется на все случаи действия правовой нормы, которая подвергается толкованию. *Казуальное толкование* представляет собой разъяснение содержания правовой нормы, потребность в котором возникает в процессе рассмотрения какого-либо правового спора, юридического дела или иной правовой ситуации. В зависимости от того, осуществляется толкование судами (судьями) или исполнительными органами государственной власти, различаются, соответственно, *судебное* и *административное толкование*.

§ 5. Административно-правовые отношения

Теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений традиционно вызывает трудности, ибо этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами административного права⁷. Сущность административно-правовых отношений должна обуславливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, т.е. управленческого процесса и административно-процессуальной деятельности. Принципиальным положением является то, что гражданин – это один из главнейших участников административно-правовых отношений, важнейший субъект административного права, которое должно предоставлять гражданину максимум правовых возможностей в случае неправомерных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод.

Административно-правовые отношения – регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления. В административно-правовом отношении стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой нормой.

Административно-правовое отношение имеет *структуру*, в которую входят субъекты, объекты правоотношения и его нормативное содержание⁸.

⁷ О содержании, особенностях и видах современных административных правоотношений см.: *Лупарев Е. Б.* Административные правоотношения // Административное право : в 10 т. Т. 2 : Административные правоотношения. М. : Евраз. акад. адм. наук, 2013.

⁸ О структуре административного правоотношения см.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. М. : Бек, 1996. С. 21–23.

Субъектами административного правоотношения являются его участники, наделенные специальной компетенцией по управлению (органы управления, должностные лица) или имеющие иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения).

Традиционным является мнение о видах субъектов административного права – индивидуальных и коллективных субъектах. Индивидуальными субъектами являются граждане, иностранцы, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в качестве индивидуума (например, вынужденный переселенец, беженец, военнослужащий, военнообязанный, студент). Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые наделены правами выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования⁹ (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).

Важнейшим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или процессуального административно-правового статуса, т.е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности. В данном случае речь идет о таких двух категориях:

1) *административная правоспособность* – способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности (право на имя, право на благоприятную окружающую среду, право на медицинскую помощь и т.д.);

2) *административная дееспособность* – это способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение, выразившееся, например, в принятии должностным лицом соответствующего правового акта управления или в совершении военнослужащим административного правонарушения.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия.

⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 23.

Наряду с общими признаками, характерными для всех видов правоотношений, административные правоотношения имеют и свои особенности. Однако вопрос об этих особенностях в научной литературе всегда носил дискуссионный характер и в период перехода от плановой экономики к рыночным отношениям приобрел еще большую актуальность.

Итак, в качестве особенностей административно-правовых отношений можно отметить следующее:

1. В отличие от гражданско-правовых и ряда других видов правоотношений, административно-правовые отношения построены на началах «власть – подчинение», в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Конечно, для административно-правовых отношений по вертикали, когда управление предполагает подчинение участников совместной деятельности единой управляющей воле, такой подход обоснован. Однако с предоставлением новой Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Федеративным договором более широких полномочий субъектам Федерации и органам местного самоуправления, с появлением предприятий и организаций различных видов собственности, развитием рыночных отношений всё большее распространение получают отношения по горизонтали между органами исполнительной власти, местной администрацией и другими участниками, в которых они выступают как равноправные стороны управленческой деятельности. Это касается соглашений о разграничении (делегировании) полномочий между органами исполнительной власти России и ее субъектов, с одной стороны, и субъектов Федерации и органов местного самоуправления (местной администрации) – с другой, о заключении административных договоров между органами государственного управления (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, соглашений о взаимодействии, координации деятельности, намерениях между равноправными органами исполнительной власти, местной администрацией одинакового уровня, общественными объединениями, негосударственными предприятиями и учреждениями.

2. Характер государственно-управленческой деятельности обуславливает необходимость выделения субъекта управления, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан.

Вот почему в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) обязательно наличие органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции).

3. Сфера государственного управления является управляемой сферой. Следовательно, в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией.

Налицо связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

4. Административно-правовые отношения по своей сути организационные и возникают по инициативе любой из сторон.

5. Между сторонами административно-правовых отношений возникают споры, разрешаемые, как правило, во внесудебном административном порядке. Однако в случае неразрешения конфликта в административном порядке в подавляющем большинстве случаев другая заинтересованная сторона вправе обратиться в суд с требованием о восстановлении ее законных прав и интересов, нарушенных исполнительной властью. (Этот вопрос в законодательстве до конца еще не решен.)

6. Административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Такими условиями являются *юридические факты* – обстоятельства, при которых в соответствии с предписаниям данной нормы между субъектами управленческой деятельности должны произойти конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, правомерные либо неправомерные действия, иногда события.

Особенность юридических фактов по административному праву заключается в том, что основным видом правомерных действий, вызывающих возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений, служат индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти (местной администрации), их должностных лиц, адресованные конкретному адресату и связанные с конкретной ситуацией. В качестве юридических фактов могут быть и правомерные действия граждан, юридических лиц, адресованные органу исполнительной власти (жалобы, претензия и т.д.), которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия связаны с нарушениями предписаний административно-правовых норм. В первую очередь, это административные и дисциплинарные правонарушения, касающиеся сферы государственного управления и влекущие юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится и бездействие при наличии предусмотренной нормой права обязанности совершать определенные действия. События – это явления, не зависящие от воли людей, например, стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии.

С учетом современных реалий целесообразно выделить следующие черты административно-правовых отношений: а) возникают в *процессе государственного управления* (или в сфере государственного управления); б) имеют в качестве обязательного субъекта *орган государственного управления* (или орган исполнительной власти), т.е. постоянным участником административно-правовых отношений выступает официальный и полномочный субъект государственного управления (субъект исполнительной власти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию; в) являются *отношени-*

ями власти–подчинения¹⁰ и характеризуются юридическим неравенством сторон; г) возникают для решения задач и осуществления функций управления с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений; д) характеризуются *организующим началом* (или свойствами организующего порядка), так как административно-правовые отношения – это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на соответствующие объекты управления; е) имеют особый *правовой режим обеспечения законности* и своей *правовой защиты* (как правило, речь идет о трех способах – *административном, судебном и прокурорском*).

В первом случае (*административный способ*) споры, возникающие между субъектами этих отношений, решаются в административном (внесудебном) порядке, т.е. вышестоящими органами управления и должностными лицами, и направлены на проверку законности совершенных действий или принятых административных актов (управленческих решений). Административный порядок рассмотрения споров в каждом случае должен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворен решением по своей жалобе) последующего оспаривания в суд.

Во втором случае (*судебный порядок*) закон предоставляет возможность направить жалобу о нарушении органами государственного управления и местного самоуправления (а также их должностными лицами и служащими) и другими субъектами права прав и свобод граждан в суд, если решения (административные акты) или действия (бездействие) нарушили их права и свободы. Это важнейшая черта административно-правовых отношений, без которой нецелесообразно вести речь о сущности и видах современных административно-правовых отношений.

И, наконец, в третьем случае (*прокурорское реагирование*) существует возможность опротестования органами прокуратуры незаконных административных актов (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Вместе с тем протесты, принесенные прокурором на такие решения, автоматически их не отменяют.

Административно-правовым правоотношениям присуще широкое разнообразие в зависимости от характера и видов управленческой деятельности, ее участников, от того, какие функции государственного управления реализуются, от поставленных перед органами исполнительной власти (местной администрацией) целей и т.д.

По целям административно-правовые отношения подразделяются, в первую очередь, на *охранительные* (в том числе *деликтные*) и *регулятивные*,

¹⁰ Характеризуя административно-правовые отношения как властеотношения и указывая на доминирующее значение этого их признака, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности, Ю. М. Козлов совершенно справедливо говорил о недопустимости низведения этих отношений до отношений, основанных исключительно на государственном принуждении. См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 ч. М. : ТЕИС, 1995. Ч. 1. С. 59–60 ; *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. М. : Юрид. лит., 1976. С. 152–183. См. также: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 200–201 ; *Юсупов В. А.* Теория административного права. М. : Юрид. лит., 1985. С. 69–75.

что, соответственно, сказывается на применении различных методов и *форм* управленческой деятельности. По составу участников административно-правовые отношения можно разграничить на отношения, участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица), отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

По направлению деятельности выделяются:

а) административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) общей компетенции, т.е. по всем вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории (Правительство Российской Федерации; правительства республик – субъектов РФ; правительства (администрации) краев, областей, автономных образований; городская, районная, сельская администрация);

б) административно-правовые отношения исполнительной власти отраслевой компетенции в отношении субъектов управления, находящихся в их ведении;

в) административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции надведомственного (межведомственного) характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;

г) административно-правовые внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

Наконец, административно-правовые отношения подразделяются на отношения по вертикали и по горизонтали. *Вертикальные* правоотношения характеризуются наличием одного из субъектов правоотношения, имеющего властные полномочия по отношению к другому участнику правоотношения (например, полномочия по изданию административного акта, обязательного для другого субъекта, по применению мер дисциплинарного воздействия или административного принуждения). *Горизонтальными* отношениями являются такие, субъекты которых находятся на одинаковом организационно-правовом уровне и обладают одинаковым масштабом компетенции и полномочий в той или иной сфере; эти субъекты прямо не подчиняются друг другу, а вступают в отношения относительного равенства с целью решения управленческого вопроса (например, заключение административного договора субъектами управления; совместная разработка несколькими государственными органами специальной программы). Если одним из субъектов горизонтальных правоотношений выступает гражданин, то последний, как правило, реализует в рамках таких правоотношений свои субъективные права. В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны

признавать конституционные права граждан, соблюдать их и при необходимости эффективно защищать.

В юридической литературе особо выделяются так называемые *внутри-аппаратные (внутриорганизационные) правоотношения*, т.е. отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публично-го 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, полномочий должностных лиц и компетенции органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

В 80-гг. XX в. весьма активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений¹¹. Ученые выделяли и анализировали субординационные отношения, координационные отношения и реординационные отношения. К *субординационным отношениям* относятся такие, которые базируются на полномочии одного из субъектов использовать распорядительные, 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 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 прочими, а также в рамках деятельности самих этих органов). Субординационным и координационным отношениям присуща возможность издания административных актов, которые должны исполняться другими субъектами.

Реординационные отношения образуются с целью обеспечения обратного воздействия управляемого субъекта на управляющий субъект, т.е. воздействия снизу на верхние инстанции¹² (например, обращение граждан в органы публичного управления).

Классификация административно-правовых отношений и оснований их возникновения и прекращения – необходимое предварительное условие правовой регламентации способов их реализации и более эффективного практического их применения органами государственного управления или местного самоуправления.

¹¹ См., например: *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления. М., 1984; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987; *Юсупов В. А.* Теория административного права, М., 1985; *Хан С. М.* Управленческие отношения социализма. М., 1982.

¹² См.: *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 80; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. С. 228–230.

РАЗДЕЛ II

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 6

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Субъект административного права: понятие, правоспособность и дееспособность

Вопрос о субъектах административного права является одним из важнейших, так как именно субъекты выступают участниками административно-правовых отношений, т.е. решают задачи и осуществляют функции исполнительной власти, координирующие, распорядительные, контрольно-надзорные полномочия в области государственного управления и местного самоуправления, рассматривают дела о правонарушениях, совершаемых физическими и юридическими лицами в хозяйственной, налоговой, финансовой, таможенной сферах, строительстве, сфере общественного порядка и т.д.

Наука административного права насчитывает незначительное число исследовательских работ, посвященных этому вопросу¹. Традиционно *субъектом административного права считается физическое или юридическое лицо (организация), которое в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвует в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти*. Субъект административного права – это одна из сторон публичной управленческой деятельности, он – участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. Таким образом, реализация прав, установленных за субъектом административного права, и выполнение им определенных обязанностей происходят в рамках *конкретного правоотношения*. Поэтому последние являются основным каналом реализации административно-правовых норм.

¹ См., например: *Бахрах Д. Н.* Система субъектов советского административного права // Сов. гос. и право. 1986. № 2. С. 41–48; *Новоселов В. И.* Проблемы правового статуса граждан в законодательстве субъектов Российской Федерации // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : материалы конф. / под ред. В. И. Новоселова. Саратов : Саратов. гос. акад. права, 1998. С. 51–55. Проблеме административной правосубъектности граждан посвящены диссертационные исследования : *Бунеева Ю. А.* Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000 ; *Никифоров М. В.* Граждане как субъекты административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

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 оспорить принятое органом исполнительной власти постановление в суде, если считает, что оно нарушает принадлежащие ему права и свободы. Вместе с тем он может и не оспаривать данного постановления. Должностное лицо, занимающее в органе исполнительной власти должность государственной службы, обязано защищать права и свободы граждан и в необходимых случаях принимать соответствующие меры по их обеспечению. Прокурор обязан при наличии достаточных оснований возбудить производство по делу об административном правонарушении; данное постановление является реализацией его правового статуса. Примеры реализации субъектами административного права своего правового статуса весьма многочисленны.

Субъекты административного права – реальные участники административно-правовых отношений, – обладая административно-правовым статусом, участвуют в организации публичного управления (государственного и муниципального), в самой управленческой деятельности, а также в процессе управления (административных процедурах). Однако административно-правовой статус раскрывается и в отношениях между органами управления и гражданами, а также другими субъектами права. Следовательно, административно-правовой статус определяется правами, свободами, их гарантиями, обязанностями, правоограничениями, объемом ответственности.

В качестве принципиального положения следует определить, что субъекты административного права могут реализовывать свой правовой статус в рамках следующих четырех крупнейших блоков возникающих правоотношений:

1) в *организационно-управленческом праве* (отношения по общей организации управления в различных отраслях и сферах управления);

2) в *управленческом процессе*, т.е. в рамках использования управленческих процедур (или в системе административных процедур), подготовки и принятия правовых актов управления (административно-правовых актов) и применения иных административно-правовых форм и методов;

3) в *административном процессе*, т.е. системе отношений по поводу обеспечения судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц (процессуально-правовой формой такого обеспечения является *административное судопроизводство*);

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.

Субъект административного права всегда является субъектом права. Одни и те же субъекты права могут одновременно быть субъектами различных отраслей права, в том числе публичного административного права, иными словами, один и тот же гражданин может быть субъектом как гражданского, так и административного или уголовного права. Суть соответству-

ющих правоотношений раскрывается через понятие правоспособности, ее характер, содержание и объем.

Административная правоспособность и административная дееспособность являются главными составляющими административно-правового статуса субъектов административного права. В отличие от частного права (гражданского законодательства), нормативно устанавливающего понятия гражданской право- и дееспособности, в административном праве термин «административная правосубъектность» лишен правового регулирования и анализируется учеными в целях выяснения правовой природы и общих вопросов административно-правового статуса участников административно-правовых отношений.

Правоспособность субъекта сочетает в себе его юридические права и обязанности; она традиционно представляет собой способность конкретного лица иметь субъективные права и юридические обязанности. Административная правоспособность является видом общей правоспособности субъекта права. Последняя представляет собой установленную законодательством и гарантированную государством возможность конкретного субъекта права (гражданина, государственного органа, государственного служащего, должностного лица, хозяйственного общества, некоммерческой организации и т.д.) вступать в различные правоотношения. Правоспособность – это возможность приобретать соответствующие права и исполнять обязанности, совершать действия и принимать решения, возбуждать административные производства и рассматривать дела об административных правонарушениях, нести ответственность в случае нарушения правовых норм и несоблюдения установленных законом требований. Таким образом, правоспособность служит условием возникновения реальных правоотношений, предпосылкой приобретения каждой из сторон этих правоотношений конкретных прав и обязанностей. Реализация прав и обязанностей субъекта административного права обеспечивается наступлением юридических фактов, образующих сами правоотношения. Правоспособность субъекта права создает возможность применения к нему юридической (в том числе административной) ответственности.

Административно-правовые отношения возникают тогда, когда субъекты (участники) этих отношений имеют административную правоспособность, т.е. обладают необходимым объемом прав и обязанностей, создающих основу для их вступления в правоотношения. Каждый участник административно-правовых отношений, наделенный законодательством конкретными правами и обязанностями, может рассматриваться в качестве субъекта административного права.

Специфика любой отрасли права накладывает свой отпечаток на содержание административной правоспособности. Изменение административного законодательства также вносит коррективы в сущность административной правоспособности. Каждый субъект административного права имеет особую административную правоспособность. Например, административная правоспособность гражданина отличается от административной правоспособности организаций, органов исполнительной власти, общественных объединений

и иных организаций. Вместе с тем реализацию правоспособности как физических, так и юридических лиц (например, органов исполнительной власти) невозможно представить без *волеизъявления* самого физического лица либо представляющего орган публичного управления должностного лица. Проявленная воля субъекта по использованию прав и исполнению обязанностей способствует наполнению правосубъектности юридическим содержанием. Таким образом, административная правоспособность – это потенциальная возможность субъекта воспользоваться установленными для него правами, свободами, а также исполнить обязанности, осуществить компетенцию и полномочия. С практической точки зрения правоспособность субъекта административного права создает лишь предпосылки для реализации его правового статуса. Иначе говоря, правоспособность характеризует субъекта права как лицо, которое может воспользоваться при наличии соответствующих условий конкретными правами, свободами и на которое можно в действительности наложить обязанности (запреты, ограничения), а также привлечь к юридической ответственности.

Все субъекты административного права, с одной стороны, имеют свой особый административно-правовой статус. Поэтому, как и ранее, современные учебники административного права в разделе «Субъекты административного права» содержат материал об административно-правовом статусе граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, органов исполнительной власти, государственных служащих, предприятий, учреждений и организаций (государственные и муниципальные унитарные предприятия, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные объединения, фонды, автономные некоммерческие организации, религиозные объединения, публично-правовые компании)².

С другой стороны, все субъекты административного права обладают общими чертами, характеризующими их административную правоспособность. Как общие, так и специфические признаки обусловлены предметом административного права и методом административно-правового регулирования. Можно выделить следующие *признаки*, определяющие *общее* в административной правоспособности субъектов административного права:

1) *управленческая сущность деятельности*, проявляющаяся при реализации административной правоспособности: субъекты административного права неразрывно связаны с исполнительной властью, они осуществляют государственное управление, различные функции публичного управления (для всех субъектов административного права);

2) наличие *специальных прав и обязанностей* субъектов административного права, способствующих формированию организационных связей и от-

² См., например: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юрист, 1999. С. 120–254 ; Агапов А. Б. Учебник административного права. М. : Городец, 1999. С. 128–222 ; Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 61–267 ; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 202–375.

ношений в системе публичного управления (для всех субъектов административного права);

3) *юридическая властность действий и распорядительность* решений, принимаемых некоторыми субъектами административного права (для органов исполнительной власти и должностных лиц);

4) реализация *государственно-принудительных полномочий*, мер административного принуждения (для специальных субъектов права, наделенных соответствующими полномочиями);

5) *обеспечение защиты правоотношений*, участниками которых являются граждане (для всех субъектов административного права);

6) *юридические гарантии рассмотрения* возникшего в системе публичного управления правового спора в административном или судебном порядке в рамках установленных процессуальных правил (для всех субъектов административного права).

Административная правоспособность гражданина возникает со дня его рождения, а прекращается с его смертью. У организаций (государственных органов) и их должностных лиц она возникает с момента их учреждения (образования), поступления на государственную должность, назначения на должность государственной службы.

Субъекты административного права, имеющие установленный административно-правовыми нормами правовой статус, становятся участниками административно-правовых отношений тогда, когда практически осуществляют определенную за ними административную правоспособность. Таким образом, субъекты административного права наряду с административной правоспособностью должны обладать и административной дееспособностью, т.е. иметь возможность реализации принадлежащих им прав в области публичного управления. Под *административной дееспособностью* физического или юридического лица понимается его способность своими решениями и действиями (бездействием) приобретать и осуществлять права, создавать для себя и иных лиц обязанности, исполнять их и обеспечивать права и свободы граждан. Административная дееспособность имеет «активное» и «творческое» начала, позволяющие осуществить нормативно установленную за субъектом административного права правосубъектность, т.е. использовать принадлежащие субъекту права и свободы, полномочия и компетенцию, обеспечивать законность в сфере публичного управления, исполнять управленческие функции, применять административно-правовые формы и методы управления, меры административного принуждения. Дееспособность – это важнейшее условие реализации субъектами принадлежащих им прав и свобод, а также исполнения установленных обязанностей.

Административная дееспособность предполагает способность физического лица или представителя государственной администрации осознавать и правильно оценивать свои действия, имеющие правовое значение, руководить ими и гарантировать законность их применения. Дееспособность состоит из таких элементов, как способность лица: самостоятельно осуществлять принадлежащие ему (гражданину, иностранцу, лицу без гражданства) права; осуществлять установленную компетенцию и принимать правовые акты

управления; применять меры административного принуждения; признавать, гарантировать и защищать права и свободы граждан; нести правовую ответственность за вред, причиненный гражданам, государственному органу или юридическому лицу; нести в случае совершения административного или дисциплинарного правонарушения (проступка), соответственно, административную или дисциплинарную ответственность (*административная деликтоспособность*). В последнем случае деликтоспособность является частью дееспособности, т.е. субъект административного права имеет возможность (способен) принять на себя установленные законом меры административной или дисциплинарной ответственности, т.е. претерпевать отрицательные последствия совершенного правонарушения (личного, имущественного или иного характера).

У разных субъектов административного права административная дееспособность возникает по-разному; главным условием ее возникновения является характер прав, обязанностей и полномочий субъектов. Если речь идет о гражданине, то его административная дееспособность возникает, как правило, по достижении 18-летнего возраста, ибо установленные законами субъективные права и свободы могут использоваться лицами, начиная с 18 лет (например, поступление на государственную службу). Вместе с тем граждане могут воспользоваться принадлежащими им правами и свободами и до достижения 18-летнего возраста (например, право на жалобу, свобода шествий и демонстраций, право на получение паспорта гражданина РФ). Таким образом, не существует единого законодательного акта, определяющего возраст, по достижении которого физическое лицо начинает обладать административной дееспособностью. Государственные и муниципальные служащие, должностные лица получают административную дееспособность в силу действия приказа о назначении на ту или иную государственную или муниципальную должность (государственной или муниципальной службы). Иными словами, с момента поступления на государственную или муниципальную службу указанные субъекты имеют право и возможность осуществлять компетенцию соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления.

Государственные органы, в том числе и органы исполнительной власти, также являются субъектами административного права, имея при этом соответствующие задачи, организационную структуру, функции и компетенцию. Практически же компетенция органа публичного управления реализуется должностными лицами, занимающими в данном органе государственные должности государственной службы. Однако с теоретической точки зрения уместно говорить о специфической правосубъектности органов публичного управления. Поэтому административная дееспособность органов исполнительной власти выражается в установленной нормативными актами компетенции этих органов.

Административное законодательство закрепляет сам факт наличия и объем дееспособности субъектов административного права в зависимости от различных критериев: 1) возраста (административная ответственность физических лиц наступает при достижении лицом 16 лет); 2) должностного по-

ложения (государственно-властные полномочия могут осуществлять только уполномоченные специальными правовыми нормами субъекты); 3) правового режима осуществления права и исполнения обязанностей (например, в условиях чрезвычайного положения права граждан могут быть ограничены); 4) результатов проведения соответствующих регистрационных или иных административных процедур (например, некоторые организации – субъекты административного права – приобретают реальную возможность осуществлять свою деятельность только после государственной регистрации их уставов или после получения лицензии (иного разрешения) на занятие определенной деятельностью). Правовые основания для приобретения административной дееспособности устанавливаются в нормативных правовых актах. Например, федеральные законы наряду с положениями о федеральных органах исполнительной власти закрепляют задачи, функции, компетенцию и полномочия этих органов. Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты определяют силы и средства пограничной службы, которые могут быть задействованы в соответствующих условиях для осуществления пограничной деятельности, обеспечения охраны государственной границы, проведения производства по делам об административных правонарушениях, применения физической силы, оружия и специальных средств.

§ 2. Виды субъектов административного права

В специальной литературе различаются *индивидуальные* и *коллективные* субъекты административного права.

Индивидуальными субъектами являются граждане Российской Федерации³, иностранные граждане и лица без гражданства. Эти лица не состоят в устойчивых, непрерывных организационных отношениях с органами исполнительной власти или публичного управления. Субъектами административно-правовых отношений граждане становятся, например, в силу необходимости совершения какого-либо действия, выполнения установленной для них обязанности, получения разрешения (лицензии) соответствующего государственного органа, оспаривания в суде действий (бездействия) или решения органов исполнительной власти, нарушающих права, свободы и законные интересы (применение к физическому лицу административного наказания за совершенное административное правонарушение; направление гражданином жалобы в суд на действие должностного лица, нарушившего его право или ограничившего его свободы; граждане учреждают общественное объединение и т.д.).

К индивидуальным субъектам административного права относятся также *государственный служащий* или *должностное лицо*. Они занимают государственные должности в государственных органах власти, находятся в устойчивых и непрерывных организационных отношениях с указанными

³ Об административной правосубъектности граждан см., например: Бунеева Ю. А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина; Никифоров М. В. Граждане как субъекты административного права.

органами; их статус одинаковым образом регламентирован нормативными правовыми актами; они осуществляют компетенцию государственных органов и имеют для этого соответствующие государственно-властные полномочия; выполняют действия и принимают решения от имени государственных органов (при этом они – индивидуальные субъекты права).

Коллективные субъекты административного права – это группы людей, являющиеся организациями (государственными, негосударственными, частными, общественными⁴), которые выступают во внешних отношениях как самостоятельные субъекты права; порядок их создания и деятельность регламентированы нормативными правовыми актами. В административно-правовых отношениях коллективные субъекты права действуют от своего имени; законы и иные нормативные правовые акты предоставляют им права и возлагают на них конкретные обязанности.

Государственная организация в научном смысле представляет собой организационно и юридически единый коллектив, правосубъектность которого осуществляют уполномоченные лица, действующие как во внешних, так и во внутриорганизационных отношениях от имени государства⁵.

Организация – это совокупность людей, коллектив; она предполагает деятельность, рассчитанную на достижение определенных целей и совершаемую по определенным процедурам (правилам). Признаками организации являются:

- совокупность людей;
- осуществление деятельности в соответствии с установленными задачами;
- определение цели и задач организации;
- наличие основной деятельности (ее характера и главных направлений);
- соответствующие процедуры (правила) деятельности;
- формирование структуры (образуемые подразделения);
- нормативное установление компетенции и полномочий соответствующих должностных лиц (служащих, сотрудников).

Все организации подразделяются на две большие группы: *государственные* и *негосударственные*. Они различаются тем, что их статус, процедуру учреждения, реорганизации и прекращения деятельности, правовой режим управленческих действий (решений), порядок защиты прав определяют различные нормативные правовые акты.

Государственная организация представляет собой часть государственного механизма (государственной администрации), обладающую определенной самостоятельностью в реализации принадлежащих ей полномочий, имеющую соответствующий правовой статус. Ее деятельность направлена на обеспечение публичных интересов и защиту прав и законных интересов человека и гражданина. К государственным организациям относятся государственные органы, учреждения, предприятия (например, унитарные

⁴ См.: *Соболева Ю. В.* Общественные объединения как субъекты административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000 ; *Его же.* Негосударственные организации в системе субъектов административного права / под ред. В. М. Манохина. Саратов : Науч. кн., 2015.

⁵ См.: *Бахрах Д. Н.* Система субъектов советского административного права. С. 44.

предприятия). Предприятия осуществляют производственно-хозяйственную деятельность; учреждения реализуют в основном полномочия социально-культурного характера (например, учреждения здравоохранения), а государственные органы обладают государственно-властными полномочиями, осуществление которых влечет наступление юридических последствий.

Государственные организации имеют компетенцию, т.е. пределы ведения и осуществления властных полномочий, которые представляют собой тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на соответствующий орган; это, по сути, круг решаемых вопросов, предусмотренных правовыми актами. Компетенция должна иметь нормативный характер и включать следующие элементы:

- 1) задачи государственной организации (что ей необходимо достигнуть, для чего она создается или учреждается);
- 2) функции (главные направления деятельности);
- 3) установленные нормативными актами права, обязанности, объем правовой ответственности;
- 4) формы и методы работы организации применительно к ее задачам, функциям, правам и обязанностям (принятие нормативных правовых актов управления, заключение договоров, совершение юридически значимых действий и т.д.).

Компетенция может быть *общей, отраслевой, межотраслевой, внутриотраслевой, административно-юрисдикционной*.

К субъектам административного права относятся и такие государственные органы, которые не входят в систему органов исполнительной власти, однако в своей деятельности выполняют специфические организационно-распорядительные функции (например, органы законодательной (представительной) власти, федеральные суды, прокуратура). Они осуществляют управленческую деятельность внутриорганизационного характера; например, руководители этих органов издают приказы и распоряжения по организации деятельности самого органа; применяют меры поощрения и дисциплинарного принуждения; организуют выполнение в своих органах противопожарных, санитарно-эпидемиологических и иных общеобязательных правил и норм.

Негосударственными организациями, имеющими статус субъектов административного права, выступают *коммерческие и некоммерческие организации*: потребительские кооперативы (жилищные, жилищно-строительные и гаражные, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы); общественные организации (политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), общественные движения, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления); ассоциации (союзы) (например, некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские па-

латы); товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья; казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; общины коренных малочисленных народов Российской Федерации; фонды (в том числе общественные и благотворительные); учреждения, к которым относятся государственные (в том числе государственные академии наук), муниципальные и частные (в том числе общественные) учреждения; автономные некоммерческие организации; религиозные организации; публично-правовые компании (ст. 50 ГК РФ (часть первая)).

Административно-правовой статус указанных негосударственных организаций устанавливается федеральными законами, например: от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»; от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»; от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»; от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»; от 19 июля 1998 г. № 115-ФЗ «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)».

Полная характеристика правового положения субъектов административного права, включающая в себя их административную правосубъектность, содержится в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах. Так, административная правосубъектность физического лица в области образования и самих образовательных учреждений определяется множеством нормативных актов, например: федеральными законами от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Положением о государственной аккредитации образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039. В сфере здравоохранения административный статус субъектов регламентируется, например, такими нормативными актами, как: Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 1017. Важным элементом правового статуса общественных объединений и религиозных организаций являются, например: Правила рассмотрения заявлений и принятия Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами решения о государственной регистрации торгово-промышленных палат, общественных объединений, в том числе

политических партий, профсоюзов и национально-культурных автономий, утвержденные приказом министра юстиции РФ от 25 марта 2013 г. № 68, Правила рассмотрения заявлений и принятия решения о государственной регистрации религиозных организаций Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами, утвержденные приказом министра юстиции РФ от 25 марта 2013 г. № 68.

Таким образом, субъекты административного права обладают специальным административно-правовым статусом, установленным действующим российским административным законодательством. Характер и содержание административной правосубъектности физических или юридических лиц выявляются путем анализа системы законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих их правовое положение.

§ 3. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации

Административно-правовой статус граждан является составной частью общего правового статуса личности в Российской Федерации. Под правовым статусом личности понимается юридическое (т.е. правовое) закрепление положения личности в обществе. По вопросу сущности и структуры правового статуса личности в юридической литературе высказываются различные мнения. Большинство авторов считают, что правовой статус – совокупность юридических прав и обязанностей⁶. Некоторые ученые кроме прав и обязанностей включают в статус еще и ответственность⁷, другие – обращают особое внимание на то, что закрепление прав и обязанностей в законодательстве – необходимое, но далеко не достаточное условие для установления реального статуса гражданина, и без надежных действующих гарантий провозглашение прав и свобод, даже в Конституции страны, может оказаться юридической фикцией⁸. Неодинаковые взгляды и по вопросу о включении гражданства в структуру статуса⁹.

Соответственно, существуют и различные подходы к определению административно-правового статуса гражданина. Так, профессор Д. Н. Бахрах считает, что «административно-правовой статус индивидуального субъекта – это правовое положение личности в ее отношениях с субъектами исполнительной власти, урегулированное нормами государственного и административного права»¹⁰. По мнению профессора Н. Ю. Хаманевой, административ-

⁶ См., например: Общая теория прав человека. М., 1996. С. 33; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 114–115; Пятюлин В. А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 198–199.

⁷ См.: Матузов Н. И. Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 81–88.

⁸ См.: Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 69.

⁹ См., например: Общая теория прав человека. С. 35; Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 68–69.

¹⁰ Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 61.

но-правовой статус гражданина – комплекс прав и обязанностей граждан, закрепленный нормами административного права, а также гарантии реализации прав и обязанностей (охрана законом и механизм защиты органами государства и местного самоуправления)¹¹.

Профессор Б. В. Россинский определяет административно-правовой статус человека и гражданина как комплекс прав и обязанностей личности в административно-правовых отношениях. Но при этом отмечает, что в содержание административно-правового статуса кроме прав и обязанностей личности включаются гарантии соблюдения этих прав и реализации обязанностей, механизм их охраны и защиты со стороны органов государственной власти и местного самоуправления¹².

Практически все ученые-административисты отмечают, что административно-правовой статус гражданина составляет важнейшую и органическую часть общего правового статуса личности¹³, но при этом не учитывают ряда элементов правового статуса. Как известно, ст. 64 Конституции РФ подчеркивает, что положения гл. 2 составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации. Следовательно, при формировании структуры правового статуса личности и административно-правового статуса гражданина РФ необходимо исходить из содержания главы 2 Конституции РФ. Реально данное понятие гораздо шире названия «Права и свободы человека и гражданина» и включает в себя: принципы правового статуса, принципы гражданства, права, свободы, обязанности, гарантии осуществления прав и свобод и реализации обязанностей. Поэтому, на наш взгляд, основы административно-правового статуса граждан РФ составляют:

1. *Принципы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации* – те руководящие идеи, на которых строятся взаимоотношения граждан с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими субъектами административного права. Ими являются: утверждение прав и свобод человека как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ); естественная природа прав человека, их неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения (ст. 17 Конституции РФ); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ); равенство всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ).

¹¹ См.: Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 70.

¹² См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2004. С. 129 ; Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. М., 2009. С. 166.

¹³ См., например: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. С. 129 ; 133 ; Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 69.

2. *Принципы гражданства Российской Федерации.* Гражданство РФ приобретается и прекращается в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Гражданство РФ – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство РФ является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его, а также не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором. Такие договоры заключены с Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном.

3. *Права и свободы граждан Российской Федерации.* Наиболее существенное значение при осуществлении государственного управления, местного самоуправления, взаимодействии граждан с любыми управленческими структурами имеют следующие:

Право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ст. 22 Конституции РФ).

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции РФ).

Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ).

Право на неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникнуть в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ). Например, Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предусмотрено, что полиция защищает право каждого на неприкосновенность жилища и проникновение сотрудников полиции в жилые помещения допускается в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также: 1) для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; 2) для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления; 3) для пресечения преступления; 4) для установления обстоятельств несчастного случая. О каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения информируются собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане, если

такое проникновение было осуществлено в их отсутствие. О каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов.

Право на свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ). Каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В 1993 г. принят Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. В 1996 г. принят Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Свобода совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ). Каждому гарантируются свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. В России принят Федеральный закон 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Свобода мысли и слова, свобода массовой информации (ст. 29 Конституции РФ). Каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

В соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» к государственной тайне могут быть отнесены сведения в следующих областях:

- 1) военной (о содержании стратегических и оперативных планов, о направлениях развития вооружения и военной техники и т.д.);
- 2) экономики, науки и техники (об объемах, планах (заданиях) государственного оборонного заказа, о государственных запасах драгоценных металлов и драгоценных камней и т.д.);
- 3) внешней политики и экономики;
- 4) разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности (о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с соответствующими органами, о методах и средствах защиты секретной информации и т.д.).

Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается. Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124 «О средствах массовой информации» также провозглашена недопустимость злоупотребления свободой массовой информации. Не допускается использование средств массовой информации

в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань.

Запрещается использование в радио-, теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье.

Так, в России неоднократно демонстрировался чехословацкий художественный фильм 1966 г. «Призрак замка Моррисвилль». В нем способ введения в фильм призрака дан по принципу 25-го кадра, т.е. в нормальное действие впечатывается один кадр с изображением чего-то ужасного, и потом он время от времени повторяется. В результате зрители это ужасное еще не видят, но уже его ощущают¹⁴.

Запрещается распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена.

Запрещаются распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также распространение иной информации, запрещенное федеральными законами.

Порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции.

При освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие

¹⁴ См.: Рос. газета. 2004. 31 марта.

в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных.

Запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), включая фамилии, имена, отчества, фото- и видеозображения такого несовершеннолетнего, его родителей и иных законных представителей, дату рождения такого несовершеннолетнего, аудиозапись его голоса, место его жительства или место временного пребывания, место его учебы или работы, иную информацию, позволяющую прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего.

Право на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественное объединение – это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Приняты законы об отдельных видах общественных объединений: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (2001 г.), и др.

Право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). В 2004 г. принят Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлены принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целями которых являются участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе (ст. 32 Конституции РФ). В России приняты федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 58-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ской Федерации»; действуют федеральные законы от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Граждане РФ имеют право участвовать в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции РФ).

Право на обращение (ст. 33 Конституции РФ). Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок.

В целях реализации конституционного права граждан РФ на обращение принят Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии с ним обращение граждан Российской Федерации – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Законом дано определение понятий «предложение», «заявление», «жалоба», «должностное лицо»; закреплены права гражданина при рассмотрении обращения, требования к письменному обращению, направление и регистрация письменного обращения, порядок рассмотрения обращений, срок рассмотрения письменного обращения (по общему правилу письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения). Кроме того, законом регламентируется личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления, а также контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений.

Право частной собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ст. 35 Конституции РФ).

Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Каждый имеет право на отдых (ст. 37 Конституции РФ).

Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случаях болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ). Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Право на пенсию имеют: мужчины, достигшие 60 лет и имеющие стаж работы 25 лет, женщины, достигшие 55 лет при стаже работы 20 лет. В Российской Федерации приняты федеральные законы: от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»; от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной за-

щите инвалидов в Российской Федерации»; от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»; от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Каждый имеет право на жилище (ст. 40 Конституции РФ). Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным, указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ). Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной системы здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и эпидемиологическому благополучию. Действуют федеральные законы от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». 21 ноября 2011 г. был принят Федеральный закон № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», 23 февраля 2013 г. – Федеральный закон № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий табака».

Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ). Одним из основных законов в области экологической безопасности является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.).

Право на образование (ст. 43 Конституции РФ). Конституцией РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и

среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» 2012 г. закреплено, что государство гарантирует общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

В соответствии с Конституцией РФ основное общее образование обязательно. Родители и лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Действует Закон Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области».

Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ).

В 1992 г. приняты Основы законодательства Российской Федерации о культуре (от 9 октября 1992 г. № 3612-1), в 1993 г. – Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», в 1996 г. – Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что не все права и обязанности гражданина производны от его конституционного правового статуса, хотя они, безусловно, соответствуют общей конституционной концепции положения личности в Российской Федерации. И в тексте Основного закона подчеркивается, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55). В связи с этим профессор Д. Н. Бахрах подразделяет «права граждан, закрепленные административными нормами»¹⁵ на две группы: 1) конкретизирующие, развивающие, обеспечивающие реализацию конституционных прав (являются вторичными по отношению к конституционным правам, производным от них, условно их можно назвать конституционно-административными); 2) права, регулируемые только нормами административного права, получившие первичное закрепление в источниках административного права (чисто административные).

Большинство конституционных прав нуждается в административно-правовом обеспечении, т.е. в принятии нормативно-правовых актов, раскрыва-

¹⁵ Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 65.

ющих механизм реализации права, ответственность за его нарушение. Однако, как отмечает профессор Н. Ю. Хаманева, существует достаточное количество прав, которые находятся за пределами конституционного статуса¹⁶, например право на управление транспортным средством, право на приобретение оружия и другие, которые регламентируются нормами административного права.

4. *Обязанности граждан РФ.* Среди конституционных обязанностей граждан в сфере государственного управления необходимо выделить следующие.

Граждане РФ обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15 Конституции РФ).

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (ст. 57 Конституции РФ). В России действует Налоговый кодекс РФ.

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ).

Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38 Конституции РФ).

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44 Конституции РФ).

Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59 Конституции РФ). В соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или не состоящие, но обязанные состоять на военном учете, и не пребывающие в запасе, подлежат призыву на военную службу. На военную службу не призываются граждане, которые в соответствии с законом освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу, граждане, которым предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, а также граждане, не подлежащие призыву на военную службу.

Гражданин РФ в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной службой.

С 1 января 2004 г. вступил в силу Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», в соответствии с которым альтернативная гражданская служба – особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если: несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию; он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается

¹⁶ См.: Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 72.

традиционными промыслами. Граждане проходят альтернативную гражданскую службу индивидуально, а также в составе групп или формирований: в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти; в организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов РФ; в организациях Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала. Прохождение альтернативной гражданской службы в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, определяется федеральным законом. В целях реализации Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» изданы: Указ Президента РФ от 21 июля 2003 г. № 793 «Вопросы организации альтернативной гражданской службы», постановления Правительства РФ от 11 декабря 2003 г. № 750 «Об организации альтернативной гражданской службы», от 28 мая 2004 г. № 256 «Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы».

5. *Гарантии реализации прав и обязанностей.* Как уже отмечалось, в содержание административно-правового статуса включаются гарантии соблюдения прав граждан и реализации обязанностей, механизм их охраны и защиты со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Конституции РФ (ст. 45) закреплено, что «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Здесь же зафиксировано, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

Каждому гарантируется *судебная защита* его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46 Конституции РФ).

Европейской Конвенцией о защите прав и свобод человека и основных свобод 1950 г. предусмотрена деятельность Европейского суда по правам человека. Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу (ст. 34, 35)¹⁷.

Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, эта помощь оказывается бесплатно (ст. 48 Конституции РФ). В 2011 г. был принят Федеральный

¹⁷ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. М. : ИНФРА-М, 2003.

закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания (ст. 51 Конституции РФ).

Права потерпевших от злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Каждый имеет право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ст. 54 Конституции РФ).

Важным является положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ).

Отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия могут устанавливаться в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с Федеральным конституционным законом 2001 г. «О чрезвычайном положении». Но в любом случае не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ.

§ 4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, являясь частью правового статуса личности в Российской Федерации, основывается на Конституции РФ.

В основном законе закреплено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ).

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется

специальное разрешение (ст. 11 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»).

Например, участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных организаций и международных общественных движений в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению референдума, не допускается (ст. 13 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»).

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (ст. 15 ч. 3 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ).

В состав летного экипажа гражданского воздушного судна российских юридических лица или индивидуального предпринимателя, которые осуществляют коммерческие воздушные перевозки, выполняют авиационные работы, могут входить иностранные граждане в случаях:

1) подготовки иностранного гражданина в целях получения им допуска к профессиональной деятельности в качестве члена летного экипажа гражданского воздушного судна при условии, что другие члены летного экипажа гражданского воздушного судна являются гражданами Российской Федерации;

2) заключения с иностранным гражданином трудового договора для замещения должности командира гражданского воздушного судна.

Нормативно-правовую основу правового положения иностранных граждан в Российской Федерации составляют:

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 215 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации»;

Приказ ФМС России № 367, МВД России № 807 от 31 июля 2015 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников»;

Приказ ФМС России от 15 января 2015 г. № 5 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой

государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов»;

Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации»;

Приказ ФМС России от 30 октября 2014 г. № 589 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» и другие нормативные правовые акты.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан» под иностранным гражданином понимает физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства, под лицом без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

При въезде в Российскую Федерацию должностными лицами органов иммиграционного (пограничного) контроля либо представителями организаций, оказывающих транспортные услуги иностранным гражданам, въезжающим в Российскую Федерацию, бесплатно выдаются бланки миграционной карты.

Миграционная карта – документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Иностранец считается законно находящимся в Российской Федерации, если он имеет действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Иностранец, получивший разрешение на временное проживание, считается временно пребывающим на территории РФ. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранца, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранца не может превышать 90 суток.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранца, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом, и срок временного пребывания в Российской Федерации членов его семьи определяются сроком действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту.

Срок временного пребывания иностранца продлевается при выдаче иностранцу разрешения на работу либо при продлении срока действия разрешения на работу.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранца продлевается при выдаче иностранцу патента, при продлении срока действия патента или при переоформлении патента.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранца, прибывшего в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившего в образовательную организацию для получения образования по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, продлевается до окончания срока обучения данного иностранца по очной или очно-заочной форме в указанной образовательной организации.

Завершение или прекращение обучения иностранца в образовательной организации является основанием для сокращения срока временного пребывания данного иностранца в Российской Федерации, если иное не предусмотрено Федеральным законом.

Разрешение на временное пребывание. Разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранца или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранца или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранцу в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Федеральным законом (например, распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 2197-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федера-

ции на 2016 год»). Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:

- 1) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;
- 2) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;
- 3) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- 4) состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;
- 5) осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;
- 6) поступившему на военную службу, на срок его военной службы;
- 6.1) являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;
- 6.2) имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- 6.3) имеющему сына или дочь, достигших возраста 18 лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности;
- 6.4) не достигшему возраста 18 лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином, указанным в подп. 1–6.3 настоящего пункта;
- 6.5) не достигшему возраста 18 лет, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина Российской Федерации;
- 6.6) достигшему возраста 18 лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином, указанным в подп. 1–6.3 настоящего пункта;
- 6.7) достигшему возраста 18 лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина Российской Федерации;

7) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в 6-месячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

В территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции заявление может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции при рассмотрении заявления иностранного гражданина о выдаче разрешения на временное проживание направляет запросы в органы безопасности, службу судебных приставов, органы социального обеспечения, органы здравоохранения, органы внутренних дел и другие заинтересованные органы, которые в 2-месячный срок со дня поступления запроса представляют информацию о наличии либо об отсутствии обстоятельств, препятствующих выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание. Направление запросов и получение информации при наличии технической возможности осуществляются с использованием средств обеспечения межведомственного электронного взаимодействия.

В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание либо ранее выданное ему разрешение на временное проживание было аннулировано, он вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения его предыдущего заявления о выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирования ранее выданного ему разрешения на временное проживание.

Разрешение на временное проживание содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче разрешения, срок действия разрешения, наименование органа исполнительной власти, выдавшего разрешение, и оформляется в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина и признаваемом Российской Федерацией в этом качестве, либо в виде документа по формам, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции (более подробно см. : Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без

гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации»).

Вид на жительство. Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию.

Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. Заявление о выдаче вида на жительство может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина, поданному в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство, может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Вид на жительство иностранному гражданину не выдается в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, неоднократно (два и более раз) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным, или за совершение преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раз) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным;

9) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

10) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

11) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

12) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения вида на жительство, и этот брак признан судом недействительным;

13) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем.

В случае если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней. В случае если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение 15 дней.

При нарушении данных обязанностей иностранный гражданин подлежит депортации.

Депортация – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. Депортация иностранных граждан осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции.

Депортация осуществляется за счет средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников, – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица. Иностранцы, подлежащие депортации, содержатся в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации.

Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями либо частными нотариусами, адвокатами, учредившими адвокатский кабинет, или иными лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с Федеральным законом.

Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся гражданами Российской Федерации, имеют право привлекать к трудовой деятельности для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением работодателем или заказчиком работ (услуг) предпринимательской деятельности, иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с Федеральным законом.

Привлекать иностранных граждан на условиях, установленных действующим законодательством, вправе работодатели или заказчики работ (услуг), не имеющие на момент заключения с иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) неисполненных постановлений о назначении административных

наказаний за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан.

Патент – документ, подтверждающий в соответствии с Федеральным законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных Федеральным законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности.

Для получения патента иностранный гражданин в течение 30 календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию представляет лично или через уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции:

1) заявление о выдаче патента см. также Приказ ФМС России от 8 декабря 2014 г. № 639 «Об утверждении форм заявлений, представляемых в связи с оформлением патента, его переоформлением, выдачей его дубликата или внесением изменений в сведения, содержащиеся в патенте»);

2) документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;

3) миграционную карту с указанием работы как цели визита в Российскую Федерацию и с отметкой пограничного органа федеральной службы безопасности о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты. В случае непредставления указанного документа территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции проверяет на основании имеющихся в таком органе сведений данные об иностранном гражданине, содержащиеся в миграционной карте;

4) действующий на территории Российской Федерации на срок осуществления трудовой деятельности данным иностранным гражданином договор (полис) добровольного медицинского страхования, заключенный со страховой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо договор о предоставлении платных медицинских услуг, заключенный с медицинской организацией, находящейся в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин намеревается осуществлять трудовую деятельность. Договор (полис) добровольного медицинского страхования либо договор с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг должен обеспечивать оказание иностранному гражданину первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме;

5) документы, подтверждающие отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и выданные по результатам медицинского осмотра, включающего в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и инфекционных заболеваний, которые представ-

ляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации документов, указанных в настоящем подпункте;

6) документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации, в случаях, предусмотренных Федеральным законом;

7) документ, подтверждающий уплату штрафа за нарушение срока обращения за оформлением патента, в случае представления вышеуказанных документов, по истечении 30 календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию;

8) документы о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания. В случае непредставления указанного документа территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции проверяет на основании имеющихся в таком органе сведений данные о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания.

При рассмотрении указанных документов территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции устанавливает достоверность указанных в них сведений путем использования имеющейся в таком органе информации и (или) путем направления запросов в иные государственные органы.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее 10 рабочих дней со дня принятия от иностранного гражданина заявления о выдаче патента обязан выдать данному иностранному гражданину патент или уведомление об отказе в его выдаче. Патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до 12 месяцев.

Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более 12 месяцев со дня выдачи патента.

Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В этом случае обращение в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не требуется.

В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

Патент выдается иностранному гражданину лично по предъявлении документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, а также документа, подтверждающего уплату налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа в

порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, на период действия патента.

В течение двух месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин, осуществляющий трудовую деятельность у работодателей, обязан представить лично либо направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, выдавший патент, копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). При поступлении документов территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции проводит проверку регистрации работодателя или заказчика работ (услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в едином государственном реестре юридических лиц или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Не позднее чем за 10 рабочих дней до истечения 12 месяцев со дня выдачи патента иностранный гражданин вправе обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, выдавший патент, за переоформлением патента. При этом число обращений за переоформлением патента не может превышать одного раза.

Патент иностранному гражданину не выдается и не переоформляется, а выданный патент аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции:

1) в случае осуществления трудовой деятельности с привлечением труда третьих лиц;

2) при наличии следующих обстоятельств: иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя; работодатель или заказчик работ (услуг) представил в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган поддельных или подложных документов либо сообщения работодателем или заказчиком работ (услуг) заведомо ложных сведений о себе или о данном иностранном гражданине, и др.;

3) в случае поступления в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, выдавший патент иностранному гражданину, заявления данного иностранного гражданина об аннулировании выданного ему патента;

4) в случае непредставления копии трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

5) в случае отсутствия сведений о работодателе или заказчике работ (услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в едином государственном реестре юридических лиц или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом при наличии заключения соответствующего органа государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации.

Порядок оформления и выдачи заключения о привлечении и об использовании иностранных работников, а также форма такого заключения утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы (см., напр.: Приказ Минтруда России от 24 октября 2014 г. № 795н «Об утверждении Порядка оформления и выдачи заключения о привлечении и об использовании иностранных работников»). Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается сроком на один год.

Работодатель или заказчик работ (услуг), пригласившие иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), обязаны:

1) иметь разрешение на привлечение и использование иностранных работников, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом;

2) обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу;

3) представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации;

4) содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

5) оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

6) направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

7) направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

§ 5. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев

В разные исторические периоды развития государственности в зависимости от общих политических условий вопросы о беженцах и вынужденных переселенцах становились то объектом пристального внимания и активного правового регулирования, то оставались «в тени». Однако практически в каждом современном государстве проблематика этих категорий лиц получи-

ла свое юридическое оформление. Не стала исключением и Российская Федерация, в правовой системе которой значительное место занимает система юридических норм, регламентирующих правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев. Более того, эта система в последнее время подверглась определенному корректированию в связи со сложными политическими процессами в соседнем государстве – Украине и притоком в РФ граждан как Украины в целом, так и самопровозглашенных Донецкой и Луганской республик, в частности:

– были приняты новые нормативные акты, разрешающие возникший комплекс проблем (например, постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 693 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 году»; постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»);

– подверглись корректированию уже действующие в этой сфере нормативные акты (например, 9 октября 2014 г. были внесены изменения в Правила оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории РФ, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ 18 июня 2012 г. № 595. Эти изменения предусмотрели распределение по субъектам РФ граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию РФ в экстренном массовом порядке).

Несмотря на процессы «реагирования» на происходящие события, следует отметить, что в целом система правового регулирования положения беженцев и вынужденных переселенцев в России существенных изменений не претерпевает, что позволяет ее характеризовать как достаточно стабильную, устойчивую и отвечающую современным требованиям.

Раскрывая сущность административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере, следует сказать, что оно осуществляется по трем основным направлениям:

1) определяет общие положения о беженцах и вынужденных переселенцах (например, в Соглашении стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»);

2) определяет особый статус беженцев (например, в Законе РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (с изм. и доп.) «О беженцах»);

3) определяет особый статус вынужденных переселенцев (например, в Законе РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (с изм. и доп.) «О вынужденных переселенцах»).

1. Общими положениями о беженцах и вынужденных переселенцах устанавливается, что статус беженца и вынужденного переселенца определяется в соответствии с общепризнанными нормами международного права, а также международными договорами и соглашениями и законодательством Стороны, предоставившей убежище, и подтверждается выдачей соответствующего документа. Кроме того, устанавливаются основные обязанности Стороны, предоставляющей убежище:

- обеспечивать для беженцев и вынужденных переселенцев в местах их временного размещения необходимые социально-бытовые условия;
- оказывать беженцам и вынужденным переселенцам содействие в трудоустройстве в соответствии с принятым в каждой из Сторон законодательством о занятости населения.

В межгосударственных Соглашениях могут устанавливаться и иные права и обязанности как Сторон, так и самих беженцев и вынужденных переселенцев.

2. В соответствии с Законом РФ «О беженцах» *беженцем* признается лицо, которое не является гражданином РФ 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;
- не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой;
- не может или не желает вернуться в страну своего обычного места жительства.

Ходатайствовать о признании беженцами могут три категории граждан, не являющихся гражданами РФ и заявляющих о желании быть признанными беженцами в силу вышеназванных обстоятельств:

- иностранцы граждане, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации;
- лица без гражданства, прибывшие или желающие прибыть на территорию России;
- иностранцы граждане и (или) лица без гражданства, пребывающие на территории России на законном основании.

Признание лица беженцем осуществляется поэтапно, посредством реализации ряда процедур, предусмотренных Законом РФ «О беженцах» и принятыми на его основе и во исполнение подзаконными нормативными правовыми актами (см., например, Приказ ФМС России от 19 августа 2013 г. № 352 (с изм. и доп.) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»).

Все процедуры составляют следующие блоки:

- обращение с ходатайством о признании беженцем;
- предварительное рассмотрение ходатайства;

- принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- выдача свидетельства либо уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- рассмотрение ходатайства по существу;
- принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем;
- выдача удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

На разных этапах разрешения вопроса о выдаче (отказе в выдаче) свидетельства или о признании (отказе в признании) беженцем также реализуются процедуры:

- анкетирования;
- индивидуального собеседования;
- оформления опросного листа;
- проверки достоверности предоставленной информации;
- идентификации личности;
- обязательной государственной дактилоскопической регистрации; и др.

Характеризуя административно-правовой статус беженцев, важно подчеркнуть, что *права* и *обязанности* лиц, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу, и лиц, признанных беженцами, не тождественны. В частности, в порядке, установленном законодательством РФ, *лица, получившие свидетельство*, и прибывшие с ними члены его семьи имеют *право* на:

- 1) получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной соответствующей информации;
- 2) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания;
- 3) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи;
- 4) получение направления территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в центр временного размещения;
- 5) сопровождение представителями уполномоченных органов в центр временного размещения и на охрану в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;
- 6) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения;
- 7) медицинскую и лекарственную помощь;
- 8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве;
- 9) подачу заявления о прекращении рассмотрения ходатайства.

Обязанностями данной категории лиц являются:

- 1) соблюдение Конституции и законодательства РФ (в том числе и законодательства субъектов РФ);

2) соблюдение установленного порядка проживания и выполнение требований санитарно-гигиенических норм проживания в месте временного содержания или центре временного размещения;

3) прохождение обязательного медицинского освидетельствования в установленном объеме требований медицинского сертификата;

4) сообщение уполномоченным органам достоверных сведений, необходимых для принятия решения о признании данных лиц беженцами.

Что касается *прав и обязанностей лиц, признанных беженцами*, то эти перечни не только более объемны и включают права и обязанности, присущие лицам, получившим свидетельство, но и не являются исчерпывающими (в части предоставленных прав). В частности, лица, признанные беженцами, и прибывшие с ними члены семьи помимо вышеназванных имеют *право* на:

– получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

– пользование жилым помещением, предоставляемым из фонда жилья для временного поселения;

– медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами РФ;

– получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами РФ, за исключением установленных законодательно случаев;

– работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами РФ, за исключением установленных законодательно случаев;

– социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами РФ, за исключением установленных законодательно случаев;

– получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами РФ, за исключением установленных законодательно случаев;

– содействие уполномоченного органа исполнительной власти в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного места жительства);

– обращение в уполномоченный территориальный орган в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории РФ;

– обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории РФ или на приобретение гражданства РФ;

– участие в общественной деятельности наравне с гражданами РФ, за исключением установленных законодательно случаев;

– добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного места жительства);

– выезд на место жительства в иностранное государство;

– пользование иными правами, предусмотренными законодательством РФ и международными договорами РФ, а также законодательством субъектов РФ.

К дополнительным (помимо названных для лиц, получивших свидетельство) *обязанностям* лиц, признанных беженцами, и прибывших с ними членов семьи относятся следующие:

– своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания;

– сообщить в течение семи дней в уполномоченный орган сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства РФ или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории РФ;

– сообщать о намерении переменить место пребывания на территории РФ либо выехать на место жительства за пределы территории РФ;

– сняться с учета в уполномоченном органе при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет;

– проходить переучет в установленные сроки, но не реже чем один раз в полтора года.

Завершая характеристику административно-правового статуса беженцев, особо следует подчеркнуть достаточно развитую систему *гарантий прав лиц, ходатайствующих о приобретении статуса беженца, а также лиц, признанных беженцами*. Так, в ст. 10 «Гарантии прав лица» Закона РФ «О беженцах» определено, что:

– лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, *не может быть возвращено против его воли* на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного места жительства) при сохранении в данном государстве обозначенных в законе обстоятельств;

– решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанные с исполнением Закона РФ «О беженцах», могут быть обжалованы в вышестоящий по подчиненности орган либо в суд.

В качестве гарантий можно рассматривать и некоторые другие положения Закона, например:

– о фонде предоставляемого беженцам жилья (ст. 11);

– о предоставлении временного убежища (ст. 12); и др.

Органами исполнительной власти, обеспечивающими приобретение и реализацию статуса беженца, являются:

– федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы;

- федеральный орган исполнительной власти по внутренним делам и его территориальные органы;
- федеральный орган исполнительной власти по безопасности и его пограничные органы;
- федеральный орган исполнительной власти по здравоохранению;
- федеральный орган исполнительной власти по труду и социальному развитию;
- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования;
- федеральный орган исполнительной власти по иностранным делам;
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области исполнения наказаний.

3. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (с изм. и доп.) «О вынужденных переселенцах» закрепляет следующую дефиницию:

вынужденный переселенец – гражданин РФ, 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.

Вынужденными переселенцами могут быть признаны четыре категории граждан:

- 1) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию РФ;
- 2) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ;
- 3) иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и изменившие место жительства в пределах территории РФ по обстоятельствам, названным в дефиниции;
- 4) гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в России и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства РФ, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории РФ.

Порядок признания лица вынужденным переселенцем определяется Законом РФ «О вынужденных переселенцах» и принятыми на его основе и во исполнение нормативными актами (см., например, Приказ ФМС России от 29 июня 2012 г. № 218 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия»).

Все процедуры по решению вопроса о предоставлении статуса вынужденного переселенца сгруппированы в следующие блоки:

– обращение с ходатайством о признании вынужденным переселенцем в уполномоченный территориальный орган федерального органа исполнительной власти по месту своего нового пребывания;

– предварительное рассмотрение ходатайства с целью решения вопроса о его регистрации, которое осуществляется в течение трех дней со дня поступления ходатайства;

– регистрация ходатайства;

– выдача (направление) свидетельства о регистрации ходатайства;

– рассмотрение дела по существу в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности;

– вынесение решения о признании вынужденным переселенцем и оформление удостоверения, которое в течение пяти дней должно быть выдано ходатайствующему лицу или направлено уведомлением в письменной форме о результатах рассмотрения ходатайства.

Примечательно, что Закон РФ «О вынужденных переселенцах» не только выделяет особенности правового положения лиц, получивших свидетельство, и лиц, получивших статус вынужденного переселенца, но и устанавливает, что:

– свидетельство является основанием для предоставления лицу прав и возложения на него обязанностей;

– а решение же о признании лица вынужденным переселенцем является также основанием для предоставления ему гарантий.

К правам лиц, получивших свидетельство о регистрации ходатайства о признании вынужденным переселенцем, относятся следующие:

1) на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи;

2) на получение направления на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории РФ;

3) на содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к месту временного поселения;

4) на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами до решения вопроса о признании вынужденными переселенцами;

5) на медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения в медицинских организациях.

Лица, получившие свидетельство о регистрации ходатайства, и прибывшие с ними члены семьи, не достигшие возраста 18 лет, *обязаны*:

1) при нахождении в центре временного размещения вынужденных переселенцев соблюдать установленный порядок проживания в нем;

2) проходить обязательный медицинский осмотр;

3) сообщать уполномоченному федеральному органу исполнительной власти достоверные сведения, необходимые для принятия решения о предоставлении им статуса вынужденного переселенца.

Помимо названных прав и обязанностей, лица, получившие статус вынужденного переселенца, обладают следующими **правами**:

– самостоятельно выбрать место жительства на территории РФ, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых территориальным органом федерального органа исполнительной власти, а также проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;

– при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории РФ получить направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

и такими обязанностями:

– соблюдать Конституцию и законодательство РФ и ее субъектов;

– соблюдать установленный порядок проживания в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

– при перемене места жительства перед выездом сняться с учета и в течение одного месяца встать на учет;

– проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые нормативными правовыми актами РФ.

Завершая характеристику административно-правового статуса вынужденных переселенцев, следует указать на достаточно развитую систему *гарантий прав лиц, ходатайствующих о приобретении статуса вынужденного переселенца, а также лиц, признанных вынужденными переселенцами*. Так, в ст. 8 «Гарантии прав лица, ходатайствующего о признании его вынужденным переселенцем, и вынужденного переселенца» Закона РФ «О вынужденных переселенцах» определено, что:

– вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул по названным в Законе РФ обстоятельствам;

– вынужденный переселенец не может быть переселен без его согласия в другой населенный пункт;

– решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц указанных органов по исполнению законодательства о вынужденных переселенцах могут быть обжалованы в вышестоящий орган или в суд.

В качестве гарантий можно рассматривать и некоторые другие положения Закона, например:

– формирование фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев (ст. 11);

– наличие источников финансирования расходов на прием и обустройство вынужденных переселенцев (ст. 12);

– основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями по оказанию помощи вынужденным переселенцам (ст. 13); и др.

Органами исполнительной власти, обеспечивающими приобретение и реализацию статуса вынужденного переселенца, являются:

– федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

– его территориальные органы;

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве участников регулирования отдельных аспектов института вынужденного переселения законодательством РФ также называются:

– органы местного самоуправления;

– общественные объединения, оказывающие помощь вынужденным переселенцам. Такие объединения с их согласия могут привлекаться к разработке предложений по основным направлениям государственной политики в области вынужденной миграции, а также к разработке проектов компактного обустройства и занятости вынужденных переселенцев.

Что касается такого элемента правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, как *ответственность*, то здесь важно иметь в виду два момента:

во-первых, за правонарушения в области обеспечения и реализации правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, в зависимости от степени общественной опасности содеянного к нарушителю в соответствии с законодательством РФ могут применяться все виды юридической ответственности – уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная на общих основаниях или с определенными исключениями;

во-вторых, следует ограничивать правонарушения и, соответственно, ответственность:

– должностных лиц органов исполнительной власти (например, ст. 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении информации»; ст. 5.59 КоАП РФ «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»);

– беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, ходатайствующих о получении соответствующих статусов) (например, ст. 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации»; ст. 18.12 КоАП РФ «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации»).

§ 6. Паспортный режим в Российской Федерации

Паспортный режим в Российской Федерации является постоянно действующим, общеобязательным режимом, обеспечивающим общий порядок публичного управления и стабильные отношения государства с гражда-

нами РФ (находящимися как на территории государства, так и за ее пределами), с иностранными гражданами и лицами, не имеющими гражданства, пребывающими на территории России.

Основными целями паспортного режима являются:

– учет населения (учет численности, воинский учет, миграционный учет и т.п.);

– обеспечение реализации прав и обязанностей граждан (участие в референдумах и выборах, получение лицензий, вступление в брак, воинский призыв и т.п.);

– охрана общественного порядка;

– обеспечение общественной безопасности.

Основное содержание паспортного режима заключается в учреждении института *паспортной системы*, представляющего собой урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие между государственными (и иными публичными) органами и физическими лицами (гражданами РФ, иностранными гражданами и лицами, не имеющими гражданства), по поводу выдачи паспортов (видов на жительство) и регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания.

Паспортная система состоит из двух основных частей:

1) паспортно-регистрационной системы, включающей в свое содержание деятельность по получению и обмену паспортов гражданами, их регистрационному учету, контролю за соблюдением правил паспортизации и регистрационного учета;

2) паспортно-визовой системы, связанной с деятельностью по оформлению, выдаче, обмену и изъятию документов, дающих лицам право на выезд из страны и въезд в нее.

Паспортный режим РФ устанавливается значительным числом правовых актов, различных по своей юридической силе. Среди них:

Конституция РФ (устанавливает общие принципы паспортной системы);

федеральные законы и законы РФ (например, Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Федеральный закон РФ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);

указы Президента РФ (например, от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»; от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»; от 29 декабря 2012 г. № 1709 «О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца»; от 28 июля 2012 г.

№ 1056 «Об утверждении перечня лиц, которым выдаются дипломатические паспорта»);

постановления Правительства РФ (например, от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»; от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»);

ведомственные акты (например, приказы ФМС России от 12 марта 2014 г. № 181 «О порядке направления информации о регистрации и снятии с регистрационного учета по месту пребывания граждан Российской Федерации»; от 11 сентября 2012 г. № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»).

Нормативные акты дают определение и раскрывают содержание основных элементов (понятий, категорий) паспортного режима. Среди них – *паспорт, выдача, обмен (замена) и изъятие паспортов, место пребывания, место жительства, регистрационный учет граждан по месту пребывания и месту жительства – регистрация и снятие с учета, обязанности граждан получить паспорт и соблюдать регистрационный учет, право на получение загранпаспорта, вид на жительство, и пр.*

Паспорт гражданина РФ является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ. Этот документ обязаны иметь все граждане России, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории России.

В соответствии с Указом Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» к основным документам также относятся дипломатический паспорт и служебный паспорт.

В связи с изменением и усложнением мировых стандартов паспортизации в России осуществляется переход на новые модели паспортных документов:

с 2005 г. введены в действие паспорт гражданина Российской Федерации, дипломатический паспорт и служебный паспорт, содержащие электронные носители информации (паспорта нового поколения) и включающие содержащиеся на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца (изображение папиллярных узоров двух пальцев рук).

Бланки паспорта гражданина РФ (как и бланки вышеназванных паспортов) изготавливаются по единому для всей Российской Федерации образцу и оформляются на русском языке. В республиках – субъектах Федерации – могут изготавливаться вкладыши, имеющие изображение государственного герба республики и предусматривающие внесение на государственном языке

ке (языках) этой республики сведений о личности гражданина. Форма вкладыша устанавливается органами исполнительной власти указанных республик и федеральным органом исполнительной власти по вопросам миграции по согласованию с Геральдическим советом при Президенте РФ.

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата и место рождения.

В паспорте производятся отметки:

о регистрации гражданина по месту жительства и снятия его с регистрационного учета;

об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста;

о регистрации и расторжении брака;

о детях (гражданах РФ, не достигших 14-летнего возраста);

о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории Российской Федерации;

о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории Российской Федерации.

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

о его группе крови и резус-факторе;

об идентификационном номере налогоплательщика.

Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные Положением о паспорте гражданина РФ, является недействительным.

По общему правилу по достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Контроль за исполнением Положения о паспорте осуществляется территориальными органами федерального органа исполнительной власти по вопросам миграции. Нарушение требований Положения влечет за собой ответственность должностных лиц и граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Выдача и замена паспортов производятся территориальными органами федерального органа исполнительной власти по вопросам миграции по месту жительства, по месту пребывания или по месту обращения граждан в порядке, определенном Приказом ФМС России от 30 ноября 2012 г. № 391 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

Для получения паспорта гражданин представляет:

– заявление;

– свидетельство о рождении (для граждан, проживающих за пределами территории России и не имеющих паспорта, – паспорт гражданина РФ, удостоверяющий личность гражданина РФ за пределами территории России (заграничный паспорт)). В случае невозможности представления свидетель-

ства о рождении паспорт может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для получения паспорта;

– две личные фотографии размером 35 × 45 мм.

При необходимости для получения паспорта представляются документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации. Примечательно, что гражданин вправе не представлять названные документы, а только указать в заявлении о выдаче паспорта сведения об органе, который принял решение (например, о приобретении гражданства Российской Федерации). На основании указанных сведений территориальный орган федерального органа исполнительной власти по вопросам миграции должен запросить соответствующую информацию в таком органе, оформив межведомственный запрос.

Замена паспорта производится по достижении гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста; при изменении гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, изменении сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения; при изменении пола; в случае не пригодности паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин; при обнаружении неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей. Замена паспорта может быть произведена и в иных случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Документы и личные фотографии, необходимые для получения или замены паспорта, граждане представляют в территориальные органы Федеральной миграционной службы непосредственно либо через должностных лиц многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг. Заявление о выдаче (замене) паспорта и личная фотография могут быть представлены гражданином в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

В приеме документов, заявления и личных фотографий может быть отказано в случае, если они не соответствуют требованиям, предусмотренным настоящим Положением, или если представлены не все необходимые документы.

По общему правилу паспорт выдается гражданину в 10-дневный срок. В случае обращения гражданина по вопросу выдачи или замены паспорта не по месту жительства, а также в связи с его утратой (похищением) паспорт выдается в 2-месячный срок со дня принятия документов.

До оформления нового паспорта гражданину по его просьбе территориальным органом федерального органа исполнительной власти по вопросам миграции выдается временное удостоверение личности.

В соответствии с Положением о паспорте, паспорт временно *изымается* органом предварительного следствия или судом у лиц, заключенных под стражу или осужденных к лишению свободы. При освобождении из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается

гражданину. Изъятие паспорта, кроме указанных случаев и случаев, предусмотренных иными нормативными актами РФ, запрещается.

Место пребывания – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина РФ жилое помещение, в которых он проживает временно.

Место жительства – жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и др.) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с законодательством РФ может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина.

Регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Граждане обязаны регистрироваться *по месту пребывания* и *по месту жительства*, но отсутствие регистрации не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, поскольку регистрационный учет граждан РФ имеет уведомительный характер.

Регистрация гражданина РФ по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением по установленной форме.

Снятие гражданина РФ с регистрационного учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания, а в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, больницах, на туристских базах и в иных подобных учреждениях – по их выбытии. При досрочном убытии гражданина из жилого помещения, не являющегося его местом жительства, этот гражданин либо лицо, предоставившее ему жилое помещение для временного проживания, обращается с заявлением в произвольной форме о снятии его с регистрационного

учета по месту пребывания с указанием даты убытия (если такая дата известна) либо направляет заявление почтовым отправлением или через единый портал в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Снятие гражданина РФ с регистрационного учета по месту жительства производится в следующих случаях:

- изменения места жительства;
- призыва на военную службу;
- осуждения к лишению свободы или принудительным работам;
- признания безвестно отсутствующим;
- смерти или объявления решением суда умершим;
- выселения из занимаемого жилого помещения или признания утратившим право пользования жилым помещением;
- обнаружения не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о регистрации;
- изменение маршрутов кочевий, в результате которого такие маршруты стали проходить за границами муниципального района, по адресу местной администрации поселения которого гражданин зарегистрирован по месту жительства;
- прекращение кочевого и (или) полукочевого образа жизни;
- выявление факта фиктивной регистрации гражданина РФ по месту жительства.

Органы регистрационного учета на основании полученных документов снимают граждан с регистрационного учета по месту жительства в 3-дневный срок. Отметка в паспорте гражданина о снятии его с регистрационного учета по месту жительства производится в день поступления в орган регистрационного учета документов.

Паспортно-регистрационный режим определяет условия (основания) ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. В частности, Общероссийским классификатором информации о населении ОК 018-95, утвержденным постановлением Госстандарта РФ 31 июля 1995 г. № 412, определены места, в которых ограничиваются права населения на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: пограничная полоса; закрытые военные городки; закрытые административно-территориальные образования; зоны экологического бедствия; отдельные территории и населенные пункты, в которых введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей; территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение.

Для некоторых категорий граждан законодательством РФ предусмотрены специфические условия выдачи и замены паспортов и регистрации по месту жительства и месту пребывания. К ним относятся:

- военнослужащие;
- лица без определенного места жительства;

- граждане, проживающие на территории монастырей, храмов и других культовых зданий;
- граждане, связанные по условиям и характеру работы с постоянным передвижением (лица плавающего состава морского и речного флотов, работники геологических, поисковых и разведочных экспедиций, линейных строительно-монтажных, передвижных механизированных колонн, и др.);
- граждане, относящиеся к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущие кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющие места, где они постоянно или преимущественно проживают;
- вынужденные переселенцы;
- несовершеннолетние граждане, не достигшие 14-летнего возраста и проживающие вместе с родителями (усыновителями, опекунами);
- граждане, обучающиеся по очной форме обучения в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования.

Вопросы получения специального паспорта (разрешения) для перемещений за пределы территории Российской Федерации регламентированы Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Паспорт оформляется гражданину РФ по его письменному заявлению о выдаче паспорта, поданному лично, через его законного представителя или в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом и выдается гражданину Российской Федерации или его законному представителю указанными органами при личном обращении. Форма заявления о выдаче паспорта, порядок подачи заявления и фотографии в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, а также порядок выдачи паспорта устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. В случаях, предусмотренных законом, паспорт оформляется и выдается гражданину Российской Федерации по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел на территории Российской Федерации, а также дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации.

Паспорт оформляется в виде документа на бумажном носителе соответствующим государственным органом и выдается сроком на пять лет. Паспорт, содержащий электронный носитель информации, выдается сроком на 10 лет.

В заявлении о выдаче паспорта гражданин РФ указывает на отсутствие обстоятельств, которые могли бы препятствовать его выезду из Российской Федерации.

Законодательством установлены случаи, при наличии которых *право граждан на выезд* из Российской Федерации и, следовательно, *право на получение заграничного паспорта* могут быть временно ограничены:

- 1) наличие допуска к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне;
- 2) призыв на военную службу или направление на альтернативную гражданскую службу;
- 3) признание в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации подозреваемым либо привлечение в качестве обвиняемого;
- 4) осуждение за совершение преступления;
- 5) уклонение от исполнения обязательств, наложенных на него судом;
- 6) сообщение о себе заведомо ложных сведений при оформлении документов для выезда из Российской Федерации;
- 7) прохождение государственной службы (работы) в органах федеральной службы безопасности.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган выдает гражданину РФ уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации.

Основные положения паспортного режима в России распространяются на иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации. Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрены основные аспекты, определяющие место иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства, в системе паспортного режима на территории России¹⁸.

Данным актом определены понятия: «иностранец», «лицо без гражданства», «приглашение на въезд в Российскую Федерацию», «миграционная карта», «разрешение на временное проживание», «вид на жительство», «законно находящийся на территории Российской Федерации иностранец», «временно пребывающий в Российской Федерации иностранец», «временно проживающий в Российской Фе-

¹⁸ В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

дерации иностранный гражданин», «постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин», и др.

Иностранцы граждане могут временно пребывать на территории Российской Федерации на основании выданной им *визы*, т.е. срок временного пребывания определяется сроком, указанным в визе. По общему правилу срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток. Срок временного пребывания может быть продлен или сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию.

Другую категорию представляют иностранные граждане, временно проживающие на территории России. Основным правоустанавливающим документом в данном случае является *разрешение на временное проживание*, которое выдается в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ, по заявлению иностранного гражданина. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. Заявление о выдаче вида на жительство может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрен исчерпывающий перечень оснований отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание и вида на жительство.

Иностранцы граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им. Временно проживающие в России иностранные граждане не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

На иностранного гражданина, въехавшего в Российскую Федерацию, распространяются требования паспортно-регистрационной системы. *Регист-*

рация иностранного гражданина производится по месту его пребывания в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» заявление иностранного гражданина о регистрации по месту жительства должно быть подано в орган миграционного учета в месте нахождения жилого помещения, которое данный иностранный гражданин избрал в качестве своего места жительства, в течение семи рабочих дней с даты получения им разрешения на временное проживание или вида на жительство либо с даты его прибытия в место нахождения указанного жилого помещения.

Федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в России осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Президентом РФ или Правительством РФ.

Иностранец при въезде в Российскую Федерацию должен заполнить миграционную карту, которая вместе с документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина, предъявляется должностному лицу органа пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу РФ. При выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту должностному лицу органа пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу РФ. Должностное лицо органа пограничного контроля проставляет в миграционной карте отметку о въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию и отметку о его выезде из Российской Федерации.

В случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из России в течение трех дней. Если же разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, то данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение 15 дней. В случае неисполнения этих требований иностранный гражданин подлежит депортации, которая осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами во взаимодействии с органами внутренних дел и иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции.

Депортация осуществляется:

- за счет средств депортируемого иностранного гражданина;
- в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением порядка привлечения и использования иностранных работников, – за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица. В случае, если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по депортации являются расходными обязательствами Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, уведомляет о депортации иностранного гражданина дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин.

§ 7. Способы защиты прав граждан

Возможность реализовывать, использовать, отстаивать и защищать свои субъективные публичные права является важнейшим и неотъемлемым правом каждого субъекта административного права. Данное положение имеет под собой реальную основу, обеспеченную политическими, социально-экономическими и юридическими гарантиями (ст. 45–48 Конституции РФ).

В современной России целостного и полностью оформленного института защиты прав и свобод лиц в публично-правовой сфере пока не сформировалось. В значительной мере это объясняется общим состоянием отечественной государственности, всё еще находящейся на стадии своего становления. Однако основные направления системы защиты публичных прав и свобод уже достаточно четко очерчены и имеют соответствующую правовую регламентацию. Можно констатировать, что имеющееся сегодня в России многообразие способов защиты в значительной степени приближает наше государство к модели правового, и при соответствующем дальнейшем развитии сможет стать достаточно действенным рычагом обратной связи (от управляемой стороны к управляющей), гарантирующей реальную обеспеченность прав, свобод и интересов человека в сфере реализации исполнительной власти.

Система способов защиты прав граждан в сфере функционирования публичной власти имеет развернутую правовую регламентацию, представленную значительным массивом разнообразных как по содержанию, так и по отраслевой принадлежности и юридической силе правовых норм. Среди них можно выделять:

- 1) нормы международного права;
- 2) нормы, содержащиеся в Конституции РФ и федеральных конституционных законах;
- 3) нормы правовых актов федерального уровня – законов и подзаконных актов;
- 4) нормы правовых актов субъектов Федерации – конституций, уставов, законов и иных правовых актов.

Нормы, регламентирующие способы, средства и порядок защиты публичных прав и интересов на территории Российской Федерации, содержатся и в системе международного права, и в различных отраслях внутреннего права России – конституционном, административном, гражданском, гражданско-процессуальном, арбитражно-процессуальном, уголовном и уголовно-процессуальном и др. Процесс систематизации этих норм – актуальнейшая задача, требующая своего скорейшего разрешения.

Все способы защиты можно условно подразделить на две группы. К *первой* относится совокупность мероприятий, осуществляемых властными субъектами. В первую очередь это *четкая регламентация прав и обязанностей органов исполнительной власти*, что является одновременно и наилучшими *гарантией* и *способом* государственной защиты публичных прав и свобод. Следует отметить, что в настоящее время процесс детализации порядка реализации полномочий исполнительными органами власти практически завершен – сформирован комплекс административных регламентов, определяющих последовательность и сроки исполнения государственных функций и государственных услуг, а также соответствующих информационных порталов и единых центров¹⁹.

Другое важнейшее средство обеспечения публичных прав – специфические *формы государственного контроля в системе исполнительной власти*. Среди них:

– контроль Президента РФ за законностью и целесообразностью действий и актов Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ;

– государственный надзор как особая форма контроля в отраслях экономики и социально-культурной сферы в целях обеспечения законности; прокурорский надзор за соблюдением законов органами исполнительной власти и иными властными органами²⁰; и т.п.

Вторая группа правозащитных мероприятий представлена совокупностью способов, которые используются, как правило, по усмотрению тех субъектов публично-правовых отношений, чьи права нарушены (или не реализованы). Здесь речь идет о таких формах защиты прав, как *конституционная и административная юстиция, право административной жалобы, институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена)*, и др.

Кроме того, существует достаточно развитая *система институтов, обеспечивающих практическую реализацию права граждан на защиту*. Их основной целью является обеспечение заинтересованного лица необходимыми познаниями в интересующем вопросе или представительство этого лица в компетентных органах. К этим институтам можно относить такие образования и организации, как адвокатура, прокуратура, профсоюзные организации, различные общества и негосударственные организации (например, общество по защите прав потребителей, общество солдатских матерей), средства массовой информации и т.п.

¹⁹ Также в полном объеме определены и перечни государственных функций и услуг, что не только существенно упорядочивает публично-властное воздействие, но и устанавливает его пределы (см.: Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»; Правила ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»; Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (все названные акты утв. постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861)).

²⁰ Особым видом общего надзора прокуратуры в сфере исполнительной власти является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Нельзя не отметить и возможность такого коллективного способа защиты прав, как *конституционное право граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований* (ст. 31 Конституции РФ).

Приведем краткую характеристику основных положений некоторых способов защиты публичных прав.

Международно-правовая защита.

Конституция РФ (ч. 3. ст. 46) гарантирует каждому в соответствии с международными договорами РФ право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, *если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты*. Эта статья сформулирована в соответствии с международными договорами, в том числе в соответствии со ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Разработка и утверждение режима международной защиты прав человека, обусловленного ратифицированными РФ Всеобщей декларацией прав человека, Пактами о правах человека и другими международными документами, возложили на Россию конкретные юридические обязательства по обеспечению и защите прав человека и гражданина, в том числе и в сфере публичного управления.

Основными органами, действующими в сфере международно-правовой защиты, являются *Комиссия по правам человека ООН, Комитет по правам человека ООН, Европейский суд по правам человека, Европейская комиссия по правам человека, Комитет министров Совета Европы*.

В настоящее время Комиссией по правам человека создан не только Комитет по правам человека, но и многие специализированные контрольные органы, учрежденные в соответствии с международными соглашениями. Контрольные органы, рассматривая индивидуальные жалобы, высказывают свое мнение относительно соответствия национальных законов и юридической практики, действий или бездействия государственных органов международным соглашениям. В соответствии с международной практикой, государства, следуя вынесенным решениям (рекомендациям), должны возместить нанесенный лицу ущерб, изменить (отменить) меру государственного принуждения и т.п.

Рекомендации, вынесенные по индивидуальным жалобам, имеют всеобщий характер и обычно распространяются на все аналогичные случаи. Исходя из такого положения, обязанностями государства являются коррекция своего внутреннего законодательства по рассмотренному вопросу и приведение соответствующих норм в соответствие с международными соглашениями.

Комитет по правам человека, как и другие контрольные органы, учрежденные на основании международных конвенций в области прав человека, рассматривают и исследуют, как правило, письменную информацию, а их решения носят исключительно рекомендательный характер.

Важно отметить, что после вступления России в Совет Европы и ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод *право на обращение в Европейский суд* получили не только граждане, но и

неправительственные организации или группы лиц, являющиеся жертвами нарушения прав, изложенных в Конвенции.

Рассмотрение дела в Европейском суде обладает определенными преимуществами относительно рассмотрения дела несудебными международными органами:

- рассмотрение осуществляется коллегией независимых и беспристрастных судей;
- процесс основан на принципе состязательности;
- судопроизводство осуществляется на основе сочетания устного и письменного разбирательства дела;
- слушание дела является публичным;
- значительное число участников процесса обеспечивает всестороннее и полное исследование (наряду с истцом и ответчиком в процессе могут участвовать свидетели, эксперты и другие лица, чьи показания могут быть полезны для установления обстоятельств дела).

Вынесенное Европейским судом решение носит обязательный характер, является окончательным и обжалованию не подлежит. Государства в обязательном порядке приводят свое внутреннее законодательство в соответствие с международными нормами, на основании которых вынесено решение, посредством их включения в свое законодательство или признания их приоритета.

Следует отметить, что Европейская комиссия по правам человека в настоящее время утратила компетенцию в сфере рассмотрения индивидуальных жалоб. 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность направлять петиции непосредственно в Европейский суд. Этот протокол вступил в силу в октябре 1997 г. Согласно протоколу Европейская комиссия по правам человека упраздняется и единственным органом, рассматривающим петиции, остается Суд.

Судебные способы защиты публичных прав граждан.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Для защиты нарушенного права лицам предоставлена возможность обращаться в *Конституционный Суд* (конституционные и уставные суды субъектов РФ), *Верховный Суд РФ*, *арбитражные суды*, а также в *суды общей юрисдикции* – в зависимости от предмета спора.

Претворяя характеристику разрешения споров в судебном порядке, важно отметить отсутствие в отечественном законодательстве требования предварительного использования досудебных способов защиты отстаиваемого публичного права.

Нормативной основой судебных обращений являются Конституция РФ 1993 г., федеральные конституционные законы от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. «О Конституци-

онном Суде Российской Федерации», от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Кодекс административного судопроизводства РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Конституционный Суд.

Рассматривая конституционно-правовую защиту, необходимо отметить, что данный способ является в значительной мере условно относящимся именно к средствам защиты. Функциональная компетенция Конституционного Суда позволяет сделать вывод, что всё же основным направлением деятельности для этого судебного органа является *контроль за соответствием* правовых актов Конституции РФ. Поэтому, говоря о конституционно-судебной *защите* нарушенного публичного права, необходимо иметь в виду обобщающий характер данной правовой конструкции.

Согласно ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Важно отметить, что перечень субъектов жалобы не является исчерпывающим и может быть расширен в соответствии с федеральным законодательством. Особо следует подчеркнуть, что закон исходит из равного правового статуса гражданина РФ и иностранных граждан, которым предоставлено право подачи конституционной жалобы.

Предметом жалобы могут являться только два основания:

- во-первых, закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- во-вторых, закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде (ст. 97).

Для признания допустимости жалобы не имеет значения, были ли в действительности нарушены права субъекта в конкретном деле. Конституционный Суд воздерживается от установления фактических обстоятельств, подтверждающих такие нарушения, поскольку это входит в компетенцию других судов. Конституционный Суд решает исключительно вопросы права. Причем и индивидуальная и коллективная жалобы должны быть связаны именно с законом, а не с иными правовыми актами (указами Президента, постановлениями Правительства и т.п.).

В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно отмечалось, что из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, в том числе путем обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты (в том числе судебного оспаривания правовых актов), особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются исходя из Конституции РФ, ее ст. 46–53, 118, 120, 123 и 125–128, федеральными конституционными и федеральными законами.

В отличие от судов общей и арбитражной юрисдикции, рассматривающих жалобы относительно решений и действий (бездействия) правоприменительного характера, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия для их осуществления, на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он привлечен к ответственности, а также рассматривающих жалобы об оспаривании законности нормативных актов, Конституционный Суд РФ по жалобе граждан осуществляет проверку конституционности закона, примененного в деле этого гражданина. Другими словами, в уголовном, гражданском, административном или арбитражном судопроизводстве, в ином органе, применяющем закон, разрешается спор о защите конкретного права и законного интереса. А в конституционном судопроизводстве такой спор трансформируется в спор о праве между гражданином и государственным органом, принявшим оспариваемый закон. Фактически гражданин требует, чтобы в его деле были непосредственно применены нормы Конституции.

Суд общей юрисдикции и арбитражный суд.

На современном этапе основная часть дел, возникающих из публичных правоотношений, рассматривается Верховным Судом РФ; судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании *заявлений* заинтересованных лиц.

Правовая регламентация осуществляется нормами Кодекса административного судопроизводства РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ. Подведомственность дел определяется содержанием спорного правоотношения.

Более подробно о праве граждан на судебное обжалование незаконных решений, действий или бездействия органов публичного управления и их должностных лиц изложено в соответствующем параграфе.

Уполномоченный по правам человека.

Институт Уполномоченного по правам человека регламентирован Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а также законодательством субъектов РФ, например Законом г. Москвы от 15 апреля 2009 г. «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве», Законом Воронежской области от 30 июня 2010 г. «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области», развивающими соответствующее положение Конституции.

Основными целями функционирования Уполномоченного по правам человека являются обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В соответствии с Федеральным конституционным законом, граждане РФ, находящиеся на территории России иностранные граждане и лица без гражданства могут обратиться к Уполномоченному с жалобами на решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, *если ранее они обжаловали эти решения или действия (бездействие) в судебном или ад-*

министративном порядке, но не согласны с решениями, принятыми по их жалобе.

Жалоба может быть подана не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении.

После получения жалобы Уполномоченный:

- принимает жалобу к рассмотрению;
- разъясняет заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- передает жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых отнесено разрешение жалобы по существу;
- мотивированно отказывает в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении заявитель уведомляется в 10-дневный срок.

Полномочия Уполномоченного по правам человека достаточно широки, несмотря на то что не носят государственно-властного характера. На основании ст. 29 Федерального конституционного закона Уполномоченный вправе:

- обращаться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе;
- обращаться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного, административного или уголовного дела в отношении нарушившего права лица;
- обращаться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу акта;
- излагать свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ менее формализована и «властна». Так, например, в Законе Воронежской области для данного должностного лица установлен следующий круг полномочий:

- работа с гражданами;
- содействие правовому просвещению;
- участие уполномоченного в совершенствовании действующего законодательства;
- взаимодействие с органами государственной власти Воронежской области, иными государственными органами Воронежской области, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также организациями;
- доклады о соблюдении прав человека в Воронежской области.

Анализ деятельности Уполномоченных по правам человека как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ показывает, что их функцио-

нирование является эффективным и действенным способом защиты публичных прав, свобод и интересов граждан.

Административный порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Административный порядок разрешения публичных споров представляет собой широко распространенный способ защиты публичных прав и свобод. Суть данной формы состоит в использовании принципов системности, субординации, подчиненности и подконтрольности нижестоящих органов и должностных лиц (государственных служащих) исполнительной власти вышестоящим.

Основанием возбуждения дела по разрешению спора в административном порядке является *жалоба*, поданная субъектом, права которого нарушены, в компетентный орган исполнительной власти (должностному лицу, государственному служащему).

Более подробно об административном порядке обжалования речь идет в соответствующем параграфе.

§ 8. Право гражданина на административную жалобу

Административная жалоба является составляющей единого административно-правового института – института обращений граждан. Наряду с *жалобой* понятие «*обращение*» включает такие формы государственно-общественного взаимодействия, как *предложение* и *заявление*.

Обращения граждан в органы публичной власти (государственные, муниципальные) являются важным средством осуществления и охраны публичных прав, свобод и законных интересов личности, общественного контроля за законностью и целесообразностью управленческого воздействия, укрепления связей аппарата управления с населением, а также существенным источником информации, необходимой для решения текущих и перспективных вопросов государственно-политического, экономического и социально-культурного развития государства.

Жалоба – это обращение гражданина в государственные или иные публичные органы, к их должностным лицам по поводу восстановления его публичных прав и законных интересов, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов государственной (муниципальной) власти, их должностными лицами (государственными (муниципальными) служащими).

В теории права в зависимости от способа (порядка) разрешения все жалобы подразделяются на два вида:

- 1) жалобы, рассматриваемые в судебном порядке;
- 2) жалобы, рассматриваемые во внесудебном порядке.

В данном параграфе будет дана характеристика второй разновидности жалоб – *административной*.

Главная *цель* административной жалобы – восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов. Такое целевое назначение определено законодательно – в п. 4 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Нормативная основа института административной жалобы не является целостной, и его правовая регламентация довольно объемна. Среди нормативных актов выделяются акты различной юридической и территориальной силы действия.

Общее положение о праве граждан на обращение (в том числе на подачу административной жалобы) имеет конституционную природу и, соответственно, является конституционным правом граждан. Статья 33 Конституции РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Здесь важно отметить два аспекта. Во-первых, реализация права на обращение (административную жалобу) исключает возможность преследования со стороны государства (его органов, должностных лиц) за массовые, групповые или индивидуальные обращения, поскольку согласно ст. 45 Конституции государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется. А во-вторых, несмотря на то что в ст. 33 указывается субъект обращений – граждане РФ, – нигде не содержится прямого запрета для иностранных граждан и лиц без гражданства использовать это право. Более того, практика рассмотрения административных жалоб, как правило, идет по пути обобщения субъекта жалобы и не устанавливает различий для граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Структура правоотношений, складывающихся при реализации права административной жалобы, имеет определенные особенности. Так, *объектом* данных правоотношений выступают права, свободы и законные интересы граждан и их объединений *публичного характера*.

Специфика *субъектного состава* выражается в том, что одной из сторон в процессе административного обжалования всегда выступает *публичный орган* (должностное лицо), *наделенный конкретным властным полномочием* для разрешения поставленного в жалобе вопроса. Кроме того, данный орган (должностное лицо) должен являться *вышестоящим* звеном по отношению к органу (должностному лицу), действие (бездействие) или решение которого обжалуются.

Особенность *содержания* правоотношений в сфере административного обжалования связана с конституционной природой права граждан на обращение. Закрепление данного права Конституцией РФ автоматически порождает для органов власти и их должностных лиц *конституционную обязанность* – принять обращение, рассмотреть его и в необходимых случаях принять и исполнить соответствующее решение (в отношении жалоб ответ органа, рассматривающего жалобу, является обязательным).

Среди административных жалоб принято выделять *общую и специальную жалобы*.

Общее право жалобы, которым обладают все граждане, реализуется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ и включает в себя:

- право на административное обжалование и
- право на судебное обжалование.

Общее право административной жалобы в своей основе является абсолютным, не ограниченным ни по форме, ни по содержанию, неотчуждаемым правом.

В общем виде право общей административной жалобы регламентировано Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии с ним могут быть обжалованы акты и действия любого органа и должностного лица. Круг лиц, имеющих право подать общую жалобу, *не ограничен*.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинен орган (учреждение, организация) или должностное лицо (служащий), действие (бездействие) или решение которых обжалуется. Передача жалобы на рассмотрение того органа или должностного лица, на действия которых подана жалоба, *запрещается*.

Запрещается и преследование гражданина в связи с его жалобой в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении жалобы не допускается разглашение сведений, содержащихся в жалобе, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в жалобе, ее переадресация в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в жалобе вопросов.

К содержанию административной жалобы законодательством не устанавливается никаких ограничений. Граждане могут обжаловать не только незаконные или ущемляющие их права и свободы действия (бездействие) и решения, но и нецелесообразные, с их точки зрения, аморальные, нелогичные, необоснованные и пр.

Обжалованию также подлежат те действия (бездействие) или решения, в том числе предоставление информации, в результате которых были созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод либо на гражданина незаконно была возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Кроме того, посредством административной жалобы граждане могут отстаивать не только личные публичные права, свободы и интересы, но и права и интересы других лиц, групповые (коллективные), общественные.

Важно отметить и отсутствие ограничений к срокам, повторности, субъектам и форме административной жалобы. То есть срок подачи жалобы не ограничен, равно как не ограничено и количество обращений как в один и тот же уполномоченный разрешать жалобу орган, так и в иные публично-властные органы.

Субъектом, подающим общую административную жалобу, может выступать как гражданин лично, так и его представители, а также группы лиц, коллективы, юридические лица. Кроме того, жалоба может быть подана как в письменной (в том числе электронной), так и в устной форме.

Законодательством предусмотрен *альтернативный порядок* подачи общей жалобы. Решение о подаче жалобы в суд или же в иной публичный орган (т.е. судебной или административной жалобы) гражданин принимает самостоятельно, исходя из собственных мотивов, желания, возможностей.

Требования, установленные нормативными актами для административной жалобы, минимальны. К их числу относятся:

1) жалоба должна быть составлена на русском языке или на государственном языке субъекта Федерации;

2) жалоба должна содержать указание либо на наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется жалоба, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

3) в жалобе должны быть указаны:

– фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии);

– почтовый (электронный) адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения;

– суть жалобы (само ее содержание);

4) жалоба подписывается лично;

5) жалоба должна быть датирована;

6) при необходимости или при желании в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Для жалоб, поступающих в электронной форме, указываются также адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

В соответствии с действующим законодательством *по общему правилу* анонимные жалобы не рассматриваются. Так, в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлено, что в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Однако этим же актом предусматривается и общее исключение: *если в анонимном обращении (жалобе) содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение (жалоба) подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.*

Полученные публичными органами жалобы обязательно ими регистрируются, и с этого момента начинается производство по жалобе. Стадия рассмотрения дела (жалобы), как правило, начинается со специальной проверки данных, изложенных в обращении.

Процедуры рассмотрения жалоб граждан имеют достаточно обширную *нормативно-правовую регламентацию.*

Во-первых, общие правила разрешения жалоб установлены названным базовым Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Во-вторых, значительный объем актов, регламентирующих процедурные вопросы рассмотрения общей административной жалобы, имеет подзаконный характер, в частности:

– указы Президента РФ (например, Указ от 17 февраля 2010 г. № 201 (с изм. и доп.) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»));

– постановления Правительства РФ, приказы, инструкции, положения и тому подобное органов власти РФ (например, постановление Правительства РФ от 1 июля 2004 г. № 260 (с изм. и доп.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (раздел IX «Порядок работы с обращениями граждан»); приказ Минфина РФ от 14 июля 2013 г. № 57н (с изм. и доп.) «Об утверждении Административного регламента Министерства финансов Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок»; Приказ Генпрокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Важно отметить, что в соответствии с современными правовой концепцией и моделью правового регулирования РФ деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению обращений граждан определена в качестве *государственной функции* и получила детальное нормативное развитие в *административных регламентах* исполнения данной государственной функции, принимаемых соответствующими органами власти.

Следует обратить внимание и на правотворчество субъектов РФ по вопросу реализации права граждан на обращения, а следовательно, и на реализацию права административной жалобы. В качестве примера можно назвать Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ (с изм. и доп.) «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Воронежской области».

В-третьих, значительное число правовых норм о праве общей административной жалобы содержится в нормативных актах, регламентирующих различные сферы жизнедеятельности, а не только вопросы обращений. К числу таких актов относятся, например, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. (с изм. и доп.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Воронежской области».

Специальное право жалобы связано с особенностями правового статуса граждан как участников определенных правоотношений: трудовых (государственно-служебных), юрисдикционных, таможенных, налоговых и др. Основной *целью* специальной жалобы является разрешение конкретного специального дела наиболее грамотно, квалифицированно и быстро.

Для рассмотрения специальной жалобы правовыми актами устанавливаются специальные процедурно-процессуальные правила и сроки (например, в НК РФ, КоАП РФ, Указе Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации», приказе министра обороны РФ от 18 августа 2014 г. № 555 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации»).

Следует отметить специфику предмета и субъекта специальной жалобы. Основание подачи специальной жалобы должно быть определено соответствующими правовыми нормами, а лицо, обращающееся с жалобой, – признано правомочным для такого обращения. Например, в соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» именно *лица, подвергнутые административному аресту*, имеют право на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами по вопросам законности и обоснованности административного ареста и нарушения их прав и законных интересов.

Право специальной жалобы не исключает возможности альтернативного обжалования. Так, военнослужащие вправе отстаивать свои права, свободы и интересы либо посредством подачи специальной жалобы в соответствующие военные органы или военным должностным лицам в порядке подчиненности, либо используя конституционное право общей жалобы, обращаться непосредственно в суд.

§ 9. Право на обращение в суд с административным иском заявлением

15 сентября 2015 г. вступил в силу Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – КАС РФ). Таким образом, действующая с декабря 1993 г. конституционно-правовая норма о формах осуществления судебной власти в России (ст. 118 Конституции РФ) получила полноценную реализацию в организации и функционировании судебной системы страны. С этого момента *административное судопроизводство* стало специальной формой реализации судебной власти наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством. Принятие КАС РФ обеспечило выполнение требований Конституции Российской Федерации по практическому осуществлению правового положения относительно *правосудия по административным делам*. Фактически на практике начала осуществляться концепция, в соответствии с которой административное судопроизводство оформляется как самостоятельная, отдельная, специальная и не связанная с иным законодательством полноценная *административно-процессуальная форма*.

Для осуществления административного правосудия нужны судья и суд, к подведомственности которого процессуальным законом относились бы рассмотрение и разрешение соответствующих дел. В данном случае – это административные дела (т.е. это не дела об административных правонарушениях). В соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» судами общей юрисдикции должны рассматриваться все административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов (за исключением дел, рассматриваемых в соответствии с законодательством Российской Федерации другими судами). Наконец, к административным делам, которые теперь будут рассматриваться и разрешаться Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции по правилам КАС РФ, относятся: 1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; 2) административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (п. 1 ст. 1 КАС РФ).

Догматика современного административного права непременно к числу основополагающих институтов этой отрасли права относит и судебный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Административное судопроизводство, с точки зрения юридической догматики, демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы административно-правового регулирования. Административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти). Нахождение административного судопроизводства, являющегося правом процессуальным, в структуре административного права означает внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие судебной и исполнительной властей по реализации основных для каждой из них государственных функций. Отсюда становится более ясным и уточненным понимание юридического значения административного судопроизводства для остальных главных институтов административного права. Возрастают роль и практическое значение для государства и общества судебной практики по административным делам; на этой же основе актуализируется проблема развития административного законодательства, административного процессуального законодательства, административного права в целом.

Как можно оценить факт принятия в России КАС? Какое влияние данный процессуальный закон может оказать на повышение качества самой российской государственности, на укрепление законности в системе исполнительной власти и государственном аппарате, на дальнейшее развитие правовой системы и на качество правовой защиты физических лиц и организаций? Если отвечать на первый вопрос, то принятие КАС РФ стало грандиозным событием, которое войдет в историю российского законодательства.

чества в сфере разрешения судами административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Только с принятием данного закона появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

Административное судопроизводство осуществляется *судами общей юрисдикции* по установленным в КАС РФ специальным правилам, которые, по сути, создают надлежащую основу для разрешения административных дел, возникающих из публичных правоотношений. КАС РФ определяет порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции: а) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; б) других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Административное судопроизводство основывается на *административном исковом заявлении*, которое, в сущности, и является основой для рассмотрения судами общей юрисдикции подведомственных им административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав, свобод и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

В административном исковом заявлении могут содержаться следующие требования: а) о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком; б) о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия); в) об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца; г) об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий; д) об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом. В содержание административного искового заявления могут включаться также иные требования, которые направлены на защиту прав, свобод и законных интересов лиц в сфере публичных правоотношений.

Статья 4 КАС РФ устанавливает *государственную гарантию* для каждого заинтересованного лица права на обращение в суд с административным *исковым заявлением* в следующих случаях: а) за защитой нарушенных или

оспариваемых прав, свобод и законных интересов; б) если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов; в) если на лицо незаконно возложена какая-либо обязанность; г) в защиту прав других лиц; д) в защиту публичных интересов. Право на обращение в суд с целью защиты прав других лиц или публичных интересов гарантируется заинтересованному лицу в случаях, которые предусмотрены КАС РФ и другими федеральными законами.

КАС РФ закрепляет принцип *недопустимости* какого-либо принуждения заинтересованного лица к отказу от права на обращение в суд с административным иском заявлением.

Административный истец обязан соблюдать *обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора* в случаях, когда такой порядок установлен федеральным законом для определенной категории административных дел. Таким образом, обращение в суд становится возможным лишь после соблюдения установленного законодательством порядка (например, ч. 3 ст. 150 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» определяет, что до применения мер по принудительному взысканию таможенных пошлин таможенный орган выставляет плательщику таможенных пошлин требование о необходимости их уплаты).

Иностранцы (иностранцы граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации) вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, которые основаны на властном подчинении одной стороны другой. Как правило, иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями (исключение из этого правила составляют конкретные случаи, установленные в КАС РФ). Процессуальные права иностранных лиц могут быть ограничены в нашей стране Правительством Российской Федерации как ответные ограничения и лишь для иностранных лиц государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций.

Поскольку заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд с административным иском заявлением (т.е. с целью обеспечения судебной защиты своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере), постольку законодательство об административном судопроизводстве должно устанавливать для них *административную процессуальную правоспособность* и *административную процессуальную дееспособность* (ст. 5 КАС РФ).

Административная процессуальная правоспособность – это способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве; она признается в равной мере за всеми гражданами, органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должност-

ными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами.

Административная процессуальная дееспособность – это способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве. Административная процессуальная дееспособность принадлежит: а) гражданам, которые достигли 18-летнего возраста и не признаны недееспособными; б) несовершеннолетним гражданам в возрасте от 16 до 18 лет и гражданам, ограниченным в дееспособности, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых указанные граждане имеют право на самостоятельное участие в соответствии с законом (в необходимых случаях суд определяет для участия в рассмотрении административного дела законных представителей этих граждан); в) органам публичной власти и различным организациям (к ним относятся органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, общественные объединения, религиозные и иные организации, в том числе некоммерческие; г) общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, – по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации могут участвовать в соответствии с законом.

Права, свободы и законные интересы граждан, не достигших 18-летнего возраста, а также граждан, *ограниченных в дееспособности* (которые не могут в соответствии с законодательством самостоятельно участвовать в административных делах, возникающих из спорных административных и иных публичных правоотношений), защищают в судебном процессе *их законные представители*. В необходимых случаях суд привлекает этих граждан для участия в рассмотрении административного дела. Законные представители могут защищать в судебном процессе также права, свободы и законные интересы граждан, которые признаны в установленном порядке *недееспособными*.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства административную процессуальную правоспособность и административную процессуальную дееспособность определяет: а) их *личный закон*; б) международный договор этой страны с Российской Федерацией; в) законодательство, регулирующее отношения по участию этих лиц в спорных административных и иных публичных правоотношениях. Для иностранного гражданина личный закон – это право страны, гражданство которой он имеет. Российское право может считаться личным законом гражданина в случае, если он наряду с гражданством Российской Федерации имеет гражданство иностранного государства. *Место жительства* может стать определяющим фактором при уста-

новлении личного закона гражданина; например, право страны, в которой гражданин имеет место жительства, считается его личным законом в случае, когда у иностранного гражданина имеется гражданство нескольких иностранных государств. Если иностранный гражданин имеет место жительства в Российской Федерации, то его личным законом выступает российское право. Личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства. Лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью в соответствии с личным законом, может быть признано на территории Российской Федерации обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

Иностранные организации могут обладать административной процессуальной правосубъектностью (административной процессуальной правоспособностью и административной процессуальной дееспособностью). Она определяется: а) правом страны, где произошло ее учреждение; б) международным договором этой страны с Российской Федерацией; в) законодательством, регулирующим вопросы участия таких организаций в спорных административных и иных публичных правоотношениях. Согласно требованиям и порядкам, содержащимся в российском праве, иностранная организация, которая не обладает процессуальной правосубъектностью в соответствии с правом страны ее учреждения, может быть признана на территории Российской Федерации организацией, обладающей административной процессуальной правосубъектностью. Административная процессуальная правосубъектность международной организации определяется: а) международным договором, по которому она была создана; б) ее учредительными документами; в) соглашением с компетентным органом Российской Федерации.

§ 10. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц публичного управления

В соответствии со ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Конституционная норма закрепляет общий принцип имущественной ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов и должностных лиц публичного управления.

Основные правила, определяющие порядок, условия и пределы имущественной ответственности за причиненный вред, содержатся в гражданском законодательстве.

В соответствии со ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Согласно ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц указанных органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. При удовлетворении иска взыскание денежных сумм производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств – за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну.

В случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа²¹. Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием к отказу в принятии искового заявления либо к его возвращению без рассмотрения. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган.

Ответственности за причиненный вред посвящены также нормы, содержащиеся в некоторых специальных актах, регулирующих деятельность определенных органов публичного управления.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 8 августа 2001 г. (с изм. и доп.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» регистрирующий орган возмещает ущерб, причиненный отказом в государственной регистрации, уклонением от государственной регистрации или нарушением порядка государственной регистрации, допущенным по его вине.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными, подлежит возмещению, включая упущенную выгоду (неполученный доход), за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии с гражданским законодательством.

²¹ О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса РФ : постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9.

При определении размера вреда, причиненного юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям неправомерными действиями (бездействием) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностными лицами, также учитываются расходы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) или на финансовые результаты их деятельности, и затраты, которые юридические лица, индивидуальные предприниматели, права и (или) законные интересы которых нарушены, осуществили или должны осуществить для получения юридической или иной профессиональной помощи.

Вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям правомерными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, возмещению не подлежит, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. «О связи» убытки, причиненные в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц органов, подлежат возмещению операторам связи и пользователям услугами связи в соответствии с гражданским законодательством.

В соответствии со ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, суда и прокуратуры, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, – за счет казны субъекта РФ или казны муниципального субъекта. В этом случае имущественная ответственность государства является специальной.

Вред возмещается независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

В соответствии с Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, производятся возмещение имущественного ущерба, восстановление трудовых, пенсионных, жилищных, других прав, возмещение иного ущерба, причиненного гражданину, например, незаконным наложением административного наказания в виде административного ареста.

В соответствии с Положением возмещению подлежат:

1) заработок и другие трудовые доходы, являющиеся основным источником средств к существованию гражданина, которых он лишился в результате незаконных действий;

2) пенсия или пособие, выплата которых была приостановлена;

3) имущество, на которое наложен арест;

4) издержки в производстве по делу об административном правонарушении;

5) суммы, выплаченные гражданином лицу, оказывающему квалифицированную юридическую помощь.

Возмещение ущерба, оказанного гражданину, производится за счет средств федерального бюджета. Пенсия или пособия выплачиваются органами социального обеспечения.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил возможность взыскания компенсации за причинение вреда деловой репутации юридического лица, сославшись на постановление ЕСПЧ по делу *«Комингерсолл против Португалии»*. КС РФ отметил, что «отсутствие прямого указания в законе на способ защиты деловой репутации юридических лиц не лишает их права предъявлять требования о компенсации убытков, в том числе нематериальных, причиненных умалением деловой репутации, или нематериального вреда, имеющего свое собственное содержание (отличное от содержания морального вреда, причиненного гражданину), которое вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения (п. 2 ст. 150 ГК РФ). Данный вывод основан на положении ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, в соответствии с которым каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом»²². Об особом значении деловой репутации в хозяйственной деятельности юридических лиц также говорил Верховный Суд РФ. В постановлении Пленума от 24 февраля 2005 г. № 3²³ определено, что «деловая репутация юридических лиц является одним из условий их успешной деятельности». Кроме того, Пленум ВС РФ дал толкование распространению порочащих сведений, куда, в частности, отнес сведения о нарушении юридическим лицом законодательства, обычаев делового оборота, о недобросовестности при осуществлении хозяйственной деятельности и др.

В пункте 4 ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» сказано, что присуждение компенсации за обозначенные нарушения не препятствует возмещению вреда в соответствии со ст. 1069, 1070 ГК РФ, однако лишает заинтересованное лицо права на компенсацию морального вреда за указанные нарушения. Иными словами, компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок есть разновидность возмещения морального вреда. ЕСПЧ также

²² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлафмана Владимира Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 508-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

²³ О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3.

определяет неисполнение или задержку в исполнении судебных решений как моральный вред²⁴.

²⁴ О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 30, Пленума ВАС РФ № 64 от 23 декабря 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» .

Глава 7

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти

Тема «Органы исполнительной власти» составляет важнейшую часть современного административного права, которую можно назвать *правом организации управления (организационным административным правом)*, и включает такие понятия, как признаки органов исполнительной власти, система и структура, виды, полномочия и правовые основы образования, а также их деятельность, реорганизация и упразднение (ликвидация).

Субъекты исполнительной власти осуществляют государственное управление в рамках установленной компетенции. Исполнительная власть не может быть вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Организация и деятельность исполнительной власти – это организация и функционирование системы ее органов, т.е. органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, компетенцию, структуру и необходимые для работы государственные должности государственной службы (управленческий персонал).

Законодатель не устанавливает понятий органа исполнительной власти, ограничиваясь лишь указанием на существование единой системы государственных органов исполнительной власти и определением в Конституции РФ (например, ст. 77–78, 85, 110, 112, 125), федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ и иных нормативных правовых актах их полномочий. В ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» речь идет о системе органов исполнительной власти субъекта РФ. В российском законодательстве встречаются несколько терминов, обозначающих, по сути, органы исполнительной власти: «государственные органы управления», «исполнительные органы», «исполнительные органы государственной

власти» (ч. 3 преамбулы названного выше закона определяет, что термины «исполнительные органы государственной власти субъекта РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» используются в настоящем законе в одном значении).

Исполнительные органы являются составной частью всякого публичного управления, например местного самоуправления. Они также осуществляют управленческую деятельность, решают задачи управления, реализуют его функции. При этом исполнительные органы государственных учреждений, предприятий, негосударственных образований, общественных объединений по своему правовому содержанию, полномочиям, юридическим последствиям управленческой деятельности существенно отличаются от органов государственного управления.

Орган исполнительной власти – это государственная организация, часть системы органов государственной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующими структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих.

Определяя основные и наиболее существенные признаки органа исполнительной власти, характеризующие его административную правосубъектность, необходимо подчеркнуть следующее.

1. *Государственно-правовая природа органов исполнительной власти* обусловлена конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов – следствие нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. *Органы исполнительной власти – это внешняя форма выражения исполнительной власти.* Они образуются для практической реализации функций и задач исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

3. Работа органов исполнительной власти строится в соответствии с такими *принципами их деятельности*, как:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и ис-

ключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) обеспечение самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления, расположенными на территории, где образованы и действуют соответствующие органы исполнительной власти.

4. Главная задача органа исполнительной власти – *правоисполнительная деятельность*, т.е. исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнения всеми субъектами права.

5. Деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию имеет *управленческий, организующий, исполняющий, контрольный (надзорный) и распорядительный характер*; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

6. Существует *организационная структура* органа исполнительной власти, т.е. наличие в нем *государственных должностей* и функциональных *структурных подразделений* (департаментов, отделов, управлений, главных управлений и т.д.), способствующих наиболее эффективному осуществлению задач, функций и полномочий данного органа. Каждая государственная должность замещается государственным служащим, который имеет специальный административно-правовой статус (права, обязанности, ограничения, полномочия, ответственность и др.). Совокупность должностей составляет штат органа исполнительной власти.

7. *Обладание компетенцией*, установленной в различных нормативных правовых актах (конституциях, законах, положениях, уставах, приказах и т.д.). Органы исполнительной власти наделены государством *особыми государственно-властными полномочиями*, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти; обладают *компетенцией*, установленной в различных нормативных правовых актах (конституциях, законах, положениях, уставах, приказах и др.). В компетенцию, как правило, в качестве основных компонентов включаются задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органов исполнительной власти. В пределах своей компетенции органы издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят:

- а) исполнительно-распорядительная деятельность;
- б) контрольно-надзорные функции;
- в) действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия;
- г) нормотворческая деятельность;
- д) оказание государственных (публичных) услуг;
- е) правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

8. Орган исполнительной власти *постоянно и непрерывно действует на определенной территории РФ.*

9. Органы исполнительной власти наделены правом *нормотворческой деятельности*, т.е. правом издания нормативных правовых актов управления (административных актов). Для решения поставленных задач и осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления. В законах и специальных нормативных правовых актах определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, оспаривания правовых актов управления. Правовые акты органов исполнительной власти – это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой – результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами, т.е. издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел.

10. Определен нормативно установленный *порядок образования, формирования, реорганизации и ликвидации* органа исполнительной власти.

11. Каждый орган исполнительной власти имеет *свое наименование*.

12. Федеральными законами и законами субъектов РФ предусмотрена *ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц*.

13. Орган исполнительной власти – юридическое лицо – имеет гербовую печать, может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. *Финансирование* органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Правовой статус органов исполнительной власти характеризуется тем, что эти органы являются *самостоятельными и независимыми именно в осуществлении предоставленных им полномочий*. Независимость от органов законодательной власти устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, а также другими нормативными правовыми актами. Превышение пределов установленных компетенций означает незаконное присвоение властных полномочий.

Организационная структура органов государственного управления обеспечивается разработкой и утверждением их штатного расписания, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества (в целом по органу управления и в структурных подразделениях в особенности), должностных окладов. Денежное содержание выплачивается государственному служащему согласно установленному в штатном расписании размеру должностного оклада. Таким образом, штатное расписание устанавливает организационную структуру органа исполнительной власти и объем денежных средств, необходимых на содержание этого органа. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами исполнительной власти. Штатные расписания подлежат государственной регистрации в финансовых органах.

В результате проведения административной реформы (2004–2005 гг.) были приняты нормативные акты, которые устанавливали общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия *федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами* (например, Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30). Одним из главных достижений проведенной в стране административной реформы 2004 г. стал «переход от *отраслевого принципа* построения системы федеральных органов исполнительной власти к *функциональному*»¹.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, устанавливает общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и применяется совместно с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти включает в себя нормы, определяющие: структуру и штатное расписание федерального органа исполнительной власти и территориального органа федерального органа исполнительной власти; полномочия руководителей в федеральном органе исполнительной власти; порядок разработки *административных регламентов и стандартов государственных услуг*; порядок планирования и организации работы; деятельность коллегии федерального органа исполнительной власти; порядок подготовки и оформления решений федерального органа исполнительной власти; порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти; порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями); порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство РФ; законопроектную деятельность и порядок участия в деятельности Федерального Собрания; порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств; порядок осуществления федеральным министерством полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб и федеральных агентств; правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; порядок взаимоотношений с органами судебной власти; порядок рассмотрения отдельных видов обращений; порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан; порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

¹ См.: *Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права* // Рос. газета 2013. 11 дек.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определяет следующие вопросы: общие положения; порядок осуществления федеральными органами исполнительной власти *функций в установленной сфере деятельности*; формирование планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти; порядок осуществления федеральным министерством *координации и контроля*; порядок создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; порядок исполнения поручений, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Правительства РФ и протоколах заседаний Правительства РФ, а также поручений Президента РФ (Порядок исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352), Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ; участие федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности Правительства РФ; порядок подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов и проектов официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты; порядок рассмотрения федеральными органами исполнительной власти парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; взаимодействие федеральных органов исполнительной власти при предоставлении и получении информации; основные правила организации документооборота в федеральных органах исполнительной власти; образование и организация деятельности межведомственных координационных и совещательных органов. Одной из форм взаимодействия является *прикомандирование* к конкретному государственному органу сотрудников федеральных органов исполнительной власти, которое обуславливает особенности реализации статуса государственного служащего (например, Приказ Государственной фельдъегерской службы РФ и МВД России, от 18 декабря 2014 г. № 411/1116 «Об утверждении Перечня должностей, подлежащих замещению сотрудниками органов внутренних дел РФ прикомандированными к Государственной фельдъегерской службе РФ, и соответствующих им предельных специальных званий»).

§ 2. Виды органов исполнительной власти

Конституция РФ, закрепляя единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации, не дает их полного перечня; не ясны конституционные термины «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти; отсутствует четкая научная классификация субъек-

тов; нет законов о федеральных органах исполнительной власти. Ликвидация этих пробелов позволила бы на уровне субъектов РФ разработать и внедрить различные модели их управленческих органов. При этом законы и положения о всех звеньях управления обязательно должны включать все элементы их правового статуса: цели, функции, связи, полномочия, ответственность, организацию работы.

В Российской Федерации создано множество органов исполнительной власти, различающихся по уровню их нахождения в структуре исполнительной власти, роли и масштабу деятельности, сферам и отраслям управления, порядку принятия решений, способу образования, характеру компетенции, в связи с чем представляется важным вопрос классификации этих органов. В стране актуализировалась дискуссия о разработке и принятии федерального закона «Об органах исполнительной власти и иных административных органах в Российской Федерации»². Благополучно завершает логику будущего законодательства в сфере исполнительной власти и государственного управления предлагаемый законопроект «Об основах исполнительно-распорядительной деятельности»³.

В зависимости от критерия, который лежит в основе классификации, можно выделить следующие виды органов исполнительной власти.

1. По уровню нахождения органа в системе исполнительной власти в Российской Федерации (в зависимости от федеративного государственного устройства страны):

а) *федеральные органы исполнительной власти* (Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства);

б) *органы исполнительной власти субъектов РФ*: республик, краев, областей, городов республиканского значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), автономной области и автономных округов.

Для данного раздела классификации важнейшее значение имеет установление территориальных границ, в рамках которых тот или иной орган исполнительной власти может осуществлять государственно-властные полномочия. Традиционно в этом случае говорят о территориальном масштабе деятельности соответствующих органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление на территории всей Российской Федерации, могут создавать свои *территориальные органы*, которые не входят в систему органов исполнительной власти субъектов РФ (хотя их деятельность осуществляется в соответствующих субъектах РФ), а также *территориально-региональные органы* исполнительной власти, компетенция которых распространяется на территорию нескольких субъектов РФ (экономический район, военный округ; соответственно, можно говорить об органах управления в определенном экономическом районе, органах военного управления).

Принцип федерализма способствует формированию единой системы органов исполнительной власти, предполагающей непосредственную под-

² См.: *Ордина О. Н.* О принятии федерального закона «Об органах исполнительной власти и иных административных органах в Российской Федерации» // Адм. право и процесс. 2013. № 8. С. 15–18.

³ См.: *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права.

чиненность нижестоящих органов вышестоящим, а также известную самостоятельность, которая обеспечивается действующим законодательством. Именно с учетом принципа федерализма следует разрабатывать основные критерии распределения полномочий федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, определять основы взаимодействия и порядок разрешения споров и коллизий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

2. По субъекту, в ведении которого находится право формировать (учреждать) органы:

а) органы исполнительной власти, которые *формируются* (учреждаются) *Российской Федерацией* в соответствии с конституционными положениями, отнесшими процедуру образования этих органов к ведению Федерации. Следовательно, к этой группе относятся лишь федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы;

б) органы исполнительной власти, которые *формируются* (учреждаются) *субъектами РФ* на основании положений Конституции РФ, конституций (уставов) и законов субъектов РФ. Право образования этих органов отнесено к ведению субъектов РФ.

Органы исполнительной власти, формируемые в субъектах РФ, находятся во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами. Например, 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. Территориальные органы МВД России взаимодействуют в пределах своей компетенции с территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти в порядке, предусмотренном федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и приказами МВД России. При решении совместных задач территориальные органы МВД России обеспечивают необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, в том числе в рамках участия в работе координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ, и органами местного самоуправления. Руководители территориальных органов вправе приглашать руководителей (представителей) органов исполнительной власти субъектов РФ для участия в работе совещаний, комиссий и рабочих групп по вопросам, находящимся в сфере их ведения. Руководители территориальных органов в случае приглашения могут принимать участие (направлять уполномоченных ими лиц) в совещаниях, проводимых высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), а также в работе консультативно-совещательных и (или) координационных органов, создаваемых высшими должностными лицами субъектов РФ, коллегий органов исполнительной власти субъектов РФ, в заседаниях комиссий и рабочих групп, образованных этими органами.

3. По способу и процедуре формирования (учреждения) органов:

а) органы, руководители которых *избираются населением* соответствующей территории (например, высшее должностное лицо субъекта РФ; органы местного самоуправления);

б) органы, в установленном порядке формируемые *высшими должностными лицами* (правительство субъекта РФ, исполнительные органы государственной власти субъекта РФ) или *высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ* (территориальные подразделения (отделы) исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в пределах территориальных единиц соответствующего субъекта РФ, а также территориальные органы исполнительных органов государственной власти субъекта РФ).

4. По организационно-правовым формам:

а) *правительства* (кабинеты министров) или *администрации* (Правительство РФ, правительство республики, города федерального значения, краев, областей);

б) *министерства* (федеральные, субъектов РФ);

в) *государственные комитеты* (республиканские);

г) *федеральные службы и федеральные агентства* (могут иметь свои территориальные органы государственного управления);

д) *администрации*;

е) *мэрии*;

ж) *департаменты, управления, главные управления, комитеты, отделы* (образуются в качестве структурных подразделений как на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и на уровне субъектов РФ).

Федеральные органы исполнительной власти делятся на две группы:

а) собственно *федеральные* органы исполнительной власти (или *центральные* органы федеральной исполнительной власти) – федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, которые осуществляют свои полномочия на всей территории РФ. Понятие «центральные органы исполнительной власти» нормативно не определяется. Однако законодательство РФ устанавливает понятие «центральный аппарат федеральных органов исполнительной власти» (например, Служебный распорядок центрального аппарата Министерства экономического развития Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 6 июня 2013 г. № 306; находящийся в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, который утвержден Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574, перечень должностей в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации);

б) *территориальные* органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие свои полномочия на определенной части территории (региона, субъекта РФ).

5. По характеру компетенции (или содержанию деятельности):

а) органы исполнительной власти *общей компетенции* осуществляют управление на подведомственной территории всеми или большинством от-

раслей и сфер деятельности (управления) по всем основным вопросам их деятельности. Этим органам принадлежит так называемая общая компетенция, т.е. они могут решать общие вопросы социального, экономического, культурного, административно-политического строительства на соответствующей территории;

б) органы *отраслевой компетенции* осуществляют управление подчиненными им отраслями в различных сферах государственной деятельности. Ими являются, как правило, федеральные и республиканские министерства и образуемые ими иные отраслевые органы государственного управления. В субъектах РФ также создаются органы отраслевого управления, выступающие структурными образованиями (например, правительств или администраций краев, областей) и осуществляющие деятельность в рамках конкретной отрасли управления;

в) органы *межотраслевой компетенции*⁴ выполняют специальные функции для всех или для большинства отраслей и сфер деятельности (управления). Орган исполнительной власти межотраслевой компетенции учреждается в целях обеспечения координации в управлении делами в конкретной отрасли и сфере деятельности.

6. По порядку принятия управленческих решений (правовых актов управления):

- а) *коллегиальные органы*;
- б) *единоначальные органы*.

§ 3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть

Конституция РФ определяет статус Президента Российской Федерации как главы государства. Президент РФ осуществляет государственную власть, «возвышаясь» над всеми тремя ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Президент, выполняя важнейшие государственные функции, не входит в систему какой-либо ветви государственной власти. Президент РФ имеет законодательно установленные полномочия, взаимодействует со всеми ветвями власти, принимает участие в организации деятельности федеральных органов государственной власти, но не является главой ни одной из трех ветвей государственной власти⁵.

Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; он приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

Президент РФ, не будучи главой исполнительной власти, играет, тем не менее, весьма значительную роль в сфере ее организации (формирования

⁴ См.: Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. М. : Юристъ, 2004. С. 187–189.

⁵ См., например: Лучин В. О., Мазуров А. В. Президент – гарант Конституции // Право и политика. 2000. № 3. С. 34–42.

системы органов исполнительной власти) и функционирования (практического осуществления функций, компетенции, полномочий).

Президент РФ, как *глава государства*, имеет множество важнейших полномочий, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти:

1) гарантирует права и свободы человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;

2) формирует Правительство РФ;

3) предлагает для одобрения Государственной Думе Федерального Собрания кандидатуру Председателя Правительства РФ (в конечном счете Президент РФ может назначить на эту должность свою кандидатуру);

4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ;

5) вправе принимать или отклонять отставку Правительства РФ;

6) определяет внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации (тем самым он оказывает огромное влияние на содержание деятельности высшего органа исполнительной власти в стране);

7) вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина, но только до решения данного вопроса соответствующим судом. Поэтому такое право ограничивается во времени и контролируется по содержанию;

8) вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов РФ как по своей инициативе, так и по инициативе органа исполнительной власти. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда: так, ряд споров о компетенции разрешается Конституционным Судом РФ. Предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ может стать отказ одной из сторон вести переговоры по заключению соглашения, в то время как другая сторона выступила с инициативой несогласия с отдельными пунктами соглашения; отказ в подписании соглашения в целом и т.п.;

9) представляет Государственной Думе Федерального Собрания кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности;

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

11) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначает судей других федеральных судов; представляет Совету Федерации канди-

датуры для назначения на должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов РФ, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;

12) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

13) формирует и осуществляет руководство Администрацией Президента РФ;

14) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

15) назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в российских регионах;

16) назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

По представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения и дополнения. Он имеет право вносить изменения в состав Правительства РФ, упразднять, объединять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти.

Президент РФ может вводить на территории РФ или в ее отдельных местностях *военное положение* в случае агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, Президент РФ вводит повсеместно либо в отдельных местностях России *чрезвычайное положение*.

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

Реализуя свои полномочия, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам. В сфере организации и функционирования государственных органов исполнительной власти действует множество указов и распоряжений Президента РФ.

Высшие должностные лица субъектов РФ – краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов – подчиняются Президенту РФ по предметам ведения Российской Федерации и осуществления полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Важные функции исполнительной власти и государственного управления выполняет *Администрация Президента РФ*, которая обеспечивает деятельность Президента РФ, осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ, является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ. Правовое положение Администрации Президента РФ устанавливается Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, которым было

утверждено Положение об Администрации Президента Российской Федерации, а также другими указами Президента РФ.

О каждом структурном подразделении Администрации Президента РФ указом Президента РФ утверждается соответствующее положение, которое включает в себя, как правило, следующие основные части: общие положения; основные функции управления; основные задачи управления; обеспечение деятельности управления; руководство управления (например, Положение о государственном-правовом управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699; Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729; Положение об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, утвержденное Указом Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662; Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, утвержденное Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1382). Все самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ руководствуются в деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, Положением об Администрации Президента Российской Федерации и соответствующими положениями о конкретном подразделении Администрации Президента РФ, которые утверждаются Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ.

Администрация Президента РФ в целях обеспечения его деятельности осуществляет следующие функции:

- организацию подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;

- подготовку проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой;

- подготовку предложений о подписании Президентом РФ федеральных законов либо об их отклонении;

- подготовку, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых Президенту документов;

- обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного Совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

- осуществление контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента РФ;

- подготовку предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

- обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными сою-

зами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами;

обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению;

обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам;

содействие Президенту РФ в реализации его полномочий в области противодействия коррупции;

сбор, обработку и анализ информации о социально-экономических и политических процессах в стране и за рубежом;

учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, представление соответствующих докладов Президенту РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ. Президенту РФ в Администрации непосредственно подчиняются: Руководитель Администрации, Секретарь Совета Безопасности РФ, заместители Руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ.

Начиная административную реформу, Президент РФ Указом от 13 мая 2000 г. № 849 утвердил *Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе*⁶. Полномочный Представитель Президента РФ является федеральным государственным служащим, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим там реализацию конституционных полномочий главы государства. В России образовано девять федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Южный, Крымский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Образование округов даст возможность более эффективно осуществлять федеральный контроль на уровне нескольких субъектов РФ, позволит своевременно разрешать возникающие споры и конфликты между органами региональной государственной власти и территориальными органами федеральной исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 было утверждено Положение о Государственном Совете Российской Федерации, который является совещательным органом, содействующим реализации полномочий

⁶ См.: Черкасов К. В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах : состояние и перспективы развития. Саратов : РПА Минюста России, 2007.

главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Одними из основных задач Государственного Совета РФ, возглавляемого Президентом РФ, являются: обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; обсуждение основных вопросов кадровой политики в стране. Государственный Совет формируется в составе председателя Государственного Совета (им является Президент РФ) и его членов – высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ; все они участвуют в работе Государственного Совета на общественных началах. Для решения оперативных вопросов распоряжением Президента РФ формируется президиум Государственного Совета в составе девяти членов Государственного Совета, которые не вправе делегировать свои полномочия другим лицам. Решения Государственного Совета оформляются протоколом, подписанным секретарем Государственного Совета. При необходимости решения Государственного Совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ.

Заседания Государственного Совета проводятся регулярно, как правило, не реже трех раз в год. По решению председателя Государственного Совета могут проводиться внеочередные заседания Государственного Совета. Заседания президиума Государственного Совета проводятся по мере необходимости, но, как правило, не реже одного раза в три месяца.

В целях совершенствования деятельности по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики Указом Президента РФ от 31 августа 2012 г. № 1248 было утверждено Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Этот Совет является совещательным органом при Президенте РФ, способствующим взаимодействию между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов и демографической политикой.

Очередной этап административной реформы в России был начат в сентябре 2004 г. В специальном обращении к народу Президента РФ В. В. Путина 4 сентября 2004 г. говорилось о подготовке комплекса мер, направленных на укрепление единства страны; были высказаны предложения главным образом по изменению порядка формирования исполнительной власти в субъектах РФ.

13 сентября 2004 г. на расширенном заседании Правительства РФ Президент РФ развернуто изложил идею изменения порядка избрания высших должностных лиц субъектов РФ. Речь шла о вопросах обеспечения единства страны, укреплении государственных структур, повышении доверия к власти, создании эффективной системы внутренней безопасности. Был сделан вывод о целесообразности совместного участия Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в регионах; высшие должностные лица субъектов РФ должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства. Вторым важнейшим политическим заявлением Президента РФ стало предложение о целесообразности введения пропорциональной системы выборов в Государственную Думу.

По предложению Президента РФ в стране создана *Общественная палата*, которая осуществляет общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также обеспечивает общественную экспертизу важнейших законопроектов и подзаконных актов. Порядок формирования и деятельности Общественной палаты устанавливается Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Этот закон определяет правовые возможности осуществления контроля гражданским обществом за деятельностью государства. Установлено, что Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя России и демократических принципов развития гражданского общества. Общественная палата способствует выработке рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации. Общественная палата РФ осуществляет деятельность также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

В субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие порядок формирования, деятельности и полномочия общественных палат соответствующих субъектов РФ (например, Закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области»). В развитие правового регулирования данной сферы отношений был разработан и утвержден Административный регламент правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Обеспечение взаимодействия органов государственной власти Воронежской области с Общественной палатой и оказание содействия членам палаты в исполнении их полномочий, определенных Законом Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ «Об Об-

пещественной палате Воронежской области», в соответствии с действующим законодательством».

Логика президентских предложений по укреплению «вертикали власти» и единства правового пространства в период 2000–2014 гг. в системном виде можно представить следующим образом: 1) 2000 г. – укрепление единства правового пространства Российской Федерации (реформирование порядка формирования Совета Федерации, создание Государственного Совета, появление полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; законодательное оформление мер, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие Конституции РФ и федеральным законам; установление правил федеративного управления и вмешательства в деятельность субъектов РФ; проведение органами юстиции (как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов) юридической экспертизы и регистрации нормативных правовых актов); 2) 2001–2003 гг. – подготовка предложений по осуществлению административной реформы и ее практическое начало (нормативное закрепление плана административных преобразований; внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); 3) март – май 2004 г. – издание указов Президента РФ, устанавливающих систему и структуру федеральных органов исполнительной власти; 4) сентябрь – декабрь 2004 г. – обоснование предложений по изменению порядка формирования региональных органов исполнительной государственной власти (избрание высшего должностного лица субъекта РФ органом законодательной власти субъекта РФ по предложению Президента РФ), порядка избрания депутатов Государственной Думы, а также нормативное установление многих положений в Федеральном законе «О внесении изменений в федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); 5) 2008 – 2015 гг. – усиление парламентского контроля за деятельностью Правительства РФ; реализация идеи формирования «электронного» и «открытого» правительства; обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов, развитие законодательства о противодействии коррупции, законодательное установление и обеспечение нового порядка избрания высшего должностного лица субъекта РФ; формирование нормативной системы разработки и принятия административных регламентов исполнительных органов государственной власти; повышение роли судебного контроля над исполнительной властью; изменение законодательства об административном судопроизводстве.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) *избирается* гражданами РФ, 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. Конституция (устав), закон субъекта РФ может предусмотреть и иной порядок избрания, когда высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Президент РФ имеет право распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации установленных Конституцией РФ, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит указом *предупреждение* законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. В этом случае его полномочия прекращаются со дня вступления в силу решения Президента РФ о роспуске указанного органа.

Срок, в течение которого Президент РФ вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

§ 4. Правительство Российской Федерации

Правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ.

Более детально система важнейших нормативных правовых актов выглядит следующим образом:

- 1) Конституция РФ;
- 2) Федеральный конституционный закон от 27 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

3) Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;

4) Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260;

5) Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260;

6) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30;

7) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данная система образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ее ведения, а также полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Правительство РФ осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами. При этом Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство РФ – это высший орган исполнительной власти, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу в Конституции РФ не употребляется. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

От других федеральных органов Правительство РФ отличается предметом и сферой деятельности. В пределах своих полномочий Правительство РФ:

1) организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации;

2) осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

3) принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, а также принимает акты, не имеющие правового характера, и дает поручения федеральным органам исполнительной власти, соответствующим должностным лицам. Правительство РФ представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопро-

сам, поставленным Государственной Думой. Подготовка таких отчетов определена Регламентом Правительства РФ.

Состав Правительства РФ зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, предопределяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период времени.

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ: Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что Председатель Правительства РФ имеет восемь заместителей, в том числе одного первого заместителя Председателя Правительства РФ и заместителя Председателя Правительства РФ – Руководителя Аппарата Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы, а освобождается от должности также Президентом РФ по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет отставку всего Правительства РФ. Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев. В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ; они имеют право подавать заявления об отставке.

Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы РФ сведения о являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем на праве собственности им, их супругам и несовершеннолетним детям, а также о своих обязательствах имущественного характера и об обязательствах имущественного характера супругов и несовершеннолетних детей. Налоговые органы Российской Федерации направляют эти сведения Президенту РФ и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.

Член Правительства РФ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и нормативными указами Президента РФ, представляет:

сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход члена Правительства Российской Федерации и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки;

сведения об источниках получения средств, за счет которых совершена указанная сделка

Для членов Правительства РФ устанавливаются и другие обязанности и ограничения. Например, они не вправе: занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях (за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ); получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой; принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется *Аппарат Правительства РФ*, который взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания. Организационная структура Аппарата Правительства РФ включает руководство Аппарата и его подразделения – департаменты, управления, секретариаты Председателя Правительства РФ, его заместителей и Руководителя Аппарата Правительства РФ.

Распоряжением Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 520-р утверждена структура Аппарата Правительства РФ:

1) заместители Руководителя Аппарата Правительства РФ, полномочные представители Правительства РФ в палатах Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, первый заместитель председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ;

2) секретариаты Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ и Руководителя Аппарата Правительства РФ – министра РФ;

3) Административный департамент Правительства РФ;

4) Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления Правительства РФ;

5) Департамент культуры Правительства РФ;

6) Департамент международного сотрудничества Правительства РФ;

7) Департамент оборонной промышленности Правительства РФ;

8) Департамент отраслевого развития Правительства РФ;

9) Департамент социального развития Правительства РФ;

10) Департамент экономики и финансов Правительства РФ;

11) Правовой департамент Правительства РФ;

- 12) Департамент делопроизводства и архива Правительства РФ;
- 13) Департамент управления делами Правительства РФ;
- 14) Департамент контроля и проверки выполнения решений Правительства РФ.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство РФ решает следующие общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти:

- 1) утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

- 2) устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

- 3) назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ;

- 4) в случае необходимости отменяет акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливает действие этих актов;

- 5) учреждает организации, образует координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ. Для расследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство РФ вправе учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий.

К общим полномочиям Правительства РФ относятся:

- 1) организация реализации внутренней и внешней политики России;
- 2) осуществление регулирования в социально-экономической сфере;
- 3) обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;
- 4) формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;

- 5) реализация права законодательной инициативы (Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389).

Законодатель нормативно устанавливает полномочия Правительства РФ в следующих сферах: экономики; бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; социальной; науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; обороны и государственной безопасности Российской Федерации; внешней политики и международных отношений.

Для того чтобы исполнять установленные за Правительством РФ полномочия, оно определяет порядок принятия своих решений: постановлений и распоряжений Правительства РФ. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме *постановлений Правительства РФ*, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, – в форме *распоряжений Правительства РФ*. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ, публикуются в установленном порядке в официальных изданиях и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок вступления их в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ могут быть оспорены в суде. Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Основные решения и акты Правительства РФ обсуждаются и принимаются на его заседаниях, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры должны участвовать в заседаниях лично. В случае невозможности их участия в заседании они информируют об этом Председателя Правительства РФ.

В заседаниях Правительства РФ вправе принимать участие представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ и иные лица, если это предусмотрено российским законодательством. Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Президиум Правительства РФ образуется по предложению Председателя Правительства РФ для решения оперативных вопросов (постановление Правительства РФ от 25 мая 2012 г. № 512 «Об образовании Президиума Правительства Российской Федерации»). Заседания Президиума Правительства РФ проводятся по мере необходимости, а его решения принимаются большинством голосов от общего числа членов этого Президиума. Его решения не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ, которое вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ.

Координационные органы, образуемые Правительством РФ для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач, называются *комиссиями*. Консультативные органы, образуемые Правительством РФ для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений, имеющих рекомендательный характер, называются *советами* и являются постоянно действующими совещательными органами.

В соответствии с конституционными положениями Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти. Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и на заседаниях Президиума Правительства РФ.

Правительство РФ осуществляет необходимую координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ. В предусмотренных Конституцией РФ случаях Председатель Правительства РФ может временно исполнять обязанности Президента РФ.

Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ, в том числе в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа в доверии ему Государственной Думой.

Правительство РФ имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое осуществляется посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Правительство РФ в пределах своих полномочий:

1) производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;

2) обеспечивает исполнение судебных решений.

В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую *систему исполнительной власти* в Российской Федерации. Правительство РФ в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам их совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

Между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются вертикальные связи и отношения. Они проявляются в прямом организационном подчинении органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному Правительству по отдельным вопросам, а также в координации совместных действий и принятии совместных решений. Особенно важно взаимодействие этих органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также полномочий, передаваемых в порядке делегирования федеральным органом исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ либо в порядке делегирования органом исполнительной власти субъекта РФ федеральным органам исполнительной власти.

Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р одобрена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. Под *электронным правительством* в Концепции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Данная Концепция основывается на Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г., одобренной распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р, а также на Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. В соответствии с данной Концепцией разработаны: предпосылки для формирования в Российской Федерации электронного правительства; цели, задачи, основные приоритеты и направления формирования электронного правительства; основные этапы формирования электронного правительства.

Целями формирования электронного правительства⁷ являются:

повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение

⁷ О построении «электронного государства» и «электронного правительства» см.: *Бачило И. Л.* Государство и право в XXI в. Реальное и виртуальное. М. : ЮРКОМПАНИ, 2012.

сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

повышение качества административно-управленческих процессов;

совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», частью которой является подпрограмма «Информационное государство», включающая в себя и развитие «электронного правительства». Вместе с идеей «электронного правительства» в России обсуждается вопрос об «открытом правительстве»⁸, которое обеспечивает так называемое *открытое* государственное управление. Президент РФ и Правительство РФ⁹ в своих решениях отмечают необходимость формирования в России открытого правительства. Этот вопрос результативно обсуждается и в научной литературе¹⁰.

§ 5. Федеральные органы исполнительной власти

Конституция РФ устанавливает систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. Основным критерием систематизации этих органов является разграничение в Конституции РФ полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. К ведению Российской Федерации относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. На уровне Российской Федерации по данному вопросу должны приниматься федеральные законы. До настоящего времени федеральный закон о системе федеральных органов исполнительной власти не принят, поэтому ее устанавливает указами Президент РФ.

⁸ См.: *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права.

⁹ См.: О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства : постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773.

¹⁰ См.: *Мартынов А. В.* Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Адм. право и процесс. 2014. № 1. С. 13–22.

В настоящее время система нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение федеральных органов исполнительной власти, складывается из следующих актов: 1) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; 2) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; 3) положения о федеральных органах исполнительной власти, т.е. положения о федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах (например, Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590; Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314; Положение о Министерстве спорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607, Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409); 4) регламенты федеральных органов исполнительной власти (например, Регламент Министерства финансов Российской Федерации, утвержденный приказом Минфина России от 15 июня 2012 г. № 82н; Регламент Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденный приказом Минсельхоза России от 12 февраля 2013 г. № 56; Регламент Федеральной службы по интеллектуальной собственности, утвержденный приказом Роспатента от 4 февраля 2014 г. № 18; Регламент Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденный приказом Минстроя от 20 марта 2014 г. № 107/пр); 5) административные регламенты исполнения государственных функций; 6) административные регламенты предоставления государственных услуг; 7) должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Положения о федеральном министерстве, федеральной службе и федеральном агентстве разрабатываются ими на основе федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, положения о федеральном органе исполнительной власти и Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Регламенты федеральных органов исполнительной власти утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти могут взаимодействовать с целью осуществления соответствующей государственной функции или предоставления государственной услуги. Например, постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 715 утверждены *Правила взаимодействия* Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности РФ при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии.

Для обеспечения административного выдворения за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства в настоящее время действует *Порядок* организации взаимодействия Федеральной службы судебных приставов, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федераль-

ной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в форме принудительного и контролируемого перемещения через Государственную границу Российской Федерации, утвержденный приказом Минюста России, МИД России, ФМС России, ФСБ России от 19 мая 2014 г. № 100/7509/375/271.

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в отдельных случаях подлежит *административному регламентированию*, т.е. данное взаимодействие устанавливается в соответствующем административном регламенте. Например, взаимодействие между *Ростехнадзором* и *ФСИН России* (центральные аппараты и территориальные органы) при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности на опасных производственных объектах уголовно-исполнительной системы (*Административный регламент* взаимодействия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с Федеральной службой исполнения наказаний при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности на опасных производственных объектах уголовно-исполнительной системы, утвержденный приказом Ростехнадзора и ФСИН России от 11 марта 2014 г. № 96/123).

При проведении проверок (или ревизий) осуществляется взаимодействие между Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и Генеральной прокуратурой РФ (*Положение* о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий), утвержденное приказом Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора от 15 апреля 2014 г. № 162/117). Осуществление государственного контроля (надзора) в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» происходит также во взаимодействии с органами прокуратуры, должностные лица которой рассматривают подготовленные исполнительными органами государственной власти планы проведения проверок. Как правило, из планов проведения плановых проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органами прокуратуры исключаются отдельные проверочные мероприятия контрольно-надзорных органов, которые с нарушением установленного порядка планируют осуществлять контроль (надзор).

Федеральные органы исполнительной власти в пределах установленной компетенции взаимодействуют с межгосударственными организациями и органами (например, с Евразийской экономической комиссией). Правительство РФ (постановлением от 19 июня 2012 г. № 603) утвердило «Положение о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией».

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают административные регламенты исполнения государственных функций, администра-

тивные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций (административные процедуры) и нормативные сроки осуществления таких действий.

Административный регламент федерального органа исполнительной власти составляют: 1) регламент федерального органа исполнительной власти; 2) административные регламенты исполнения государственных функций; 3) административные регламенты предоставления государственных услуг; 4) должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти; в некоторых случаях принимаются так называемые Типовые должностные регламенты для некоторых лиц, замещающих должности государственной службы (например, постановлением Правительства РФ от 13 августа 2015 г. № 514 был утвержден Типовой должностной регламент статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти).

Административный регламент – это нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий порядок (сроки и административные процедуры) (1) исполнения государственной функции и (2) предоставления государственной (или муниципальной) услуги, а также определяющий *стандарты* исполнения государственной функции и предоставления государственной (или муниципальной) услуги. Административный регламент должен устанавливать также порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, их должностными лицами, взаимодействия федерального органа исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

В федеральных органах исполнительной власти *делопроизводство* осуществляется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (утвержденными постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477). Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и принимают инструкции по делопроизводству на основе указанных Правил (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области архивного дела).

Следует отметить, что *федеральное министерство*, являясь федеральным органом исполнительной власти, имеет право осуществлять функцию *нормативного правового регулирования* в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. *Федеральная служба* и *федеральное агентство* имеют право в пределах своей компетенции издавать индивидуальные правовые акты и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, т.е. в некоторых случаях федеральные службы и федеральные агентства наделяются правом принятия также нормативных правовых актов (п. 2.8 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти).

Система органов государственной власти субъектов РФ определяется этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые установлены федеральными законами.

Система федеральных органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами и имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления.

Основным и самым заметным результатом проведенной в России административной реформы явилось изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Ныне действующая структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят: 1) федеральные министерства; 2) федеральные службы; 3) федеральные агентства.

Были определены понятия и виды функций федеральных органов исполнительной власти.

1. *Функции по принятию нормативных правовых актов* включают издание на основании и во исполнение Конституции РФ, 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.

2. *Функции по контролю и надзору*: а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; б) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов¹¹. Федеральные органы ис-

¹¹ Федеральные органы исполнительной власти осуществляют так называемый ведомственный контроль в конкретных сферах и для достижения соответствующих целей государственного управления. См., например: Регламент проведения Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации ведомственного контроля в сфе-

полнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, ежегодно подготавливают по итогам своей деятельности *доклады* об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора); эти доклады представляются в Министерство экономического развития РФ (*Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)*), утвержденные постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215).

3. *Функции по управлению государственным имуществом* – это осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ (публичных обществ).

4. *Функции по оказанию государственных услуг* – это 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.

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

Федеральное министерство – это федеральный орган исполнительной власти, выполняющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Федеральное министерство 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.

ре закупок для обеспечения федеральных нужд : утв. приказом Минкомсвязи России от 7 марта 2014 г. № 35 (или приказ Минобрнауки России от 23 апреля 2014 г. № 398 по данным вопросам).

Федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе выполнять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Федеральное министерство осуществляет *координацию и контроль* деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. С этими целями федеральный министр реализует следующие функции:

1) утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

2) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения об их предельной штатной численности и фонде оплаты труда работников;

3) вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

4) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

5) во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

6) имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

7) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

8) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Федеральное министерство осуществляет *координацию деятельности государственных внебюджетных фондов*. С этими целями федеральный министр выполняет следующие функции: 1) вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда; 2) принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных

фондов; 3) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов; 4) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда; 5) назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых законом.

Например, *Министерство транспорта РФ* является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, реализующим 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, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, а также дорожного хозяйства. Министерство транспорта РФ осуществляет также функции по эксплуатации и обеспечению безопасности судоходных гидротехнических сооружений, обеспечению транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда, сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах. Министерство транспорта РФ выполняет *координацию* и *контроль* деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта.

Министерство культуры РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по *выработке государственной политики* и *нормативно-правовому регулированию* в сферах культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, архивного дела, туристской деятельности, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности¹². Таким образом, федеральные министерства могут осуществлять также и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в определенной сфере правоотношений и деятельности.

Федеральная служба – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю¹³ и надзору в установленной

¹² См.: Положение о Министерстве культуры Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590.

¹³ См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Анкил, 2012. С. 125–186.

сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, проведения борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

Например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки¹⁴ (Рособрнадзор) находится в ведении Министерства образования и науки РФ; она является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции контроля и надзора в сфере образования и науки. Эта федеральная служба реализует, к примеру, такие полномочия, как: федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта, связи; контроль за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий в сфере образования; контроль за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан; методическое обеспечение проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ. Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство – это федеральный орган исполнительной власти, выполняющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Оно может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции может издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов,

¹⁴ См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки : утв. постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 594.

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 и не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Например, *Федеральное агентство по делам молодежи* (Росмолодежь) является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей¹⁵. *Федеральное агентство по туризму* (Ростуризм) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

Федеральные органы исполнительной власти выступают так называемыми *регулирующими органами* в определенной сфере деятельности, т.е. выполняют функцию регулирования в соответствующей сфере отношений. Министерство экономического развития РФ является регулирующим органом в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»; оно регулирует оценочную деятельность. Иными словами, данное министерство на этом основании осуществляет полноценное нормативное правовое регулирование в установленной сфере отношений и принимает нормативные правовые акты, устанавливающие, например, федеральные стандарты оценки, порядок ведения реестра членов саморегулируемой организации оценщиков и состав включаемых в него сведений, порядок размещения в информационных системах общего пользования информации, содержащейся в указанном реестре, порядок ее представления заинтересованным лицам, включая форму выписки из указанного реестра, методические указания о государственной кадастровой оценке.

Федеральный орган исполнительной власти имеет следующую систему: 1) центральный аппарат и заграничный аппарат (руководство, департаменты, отделы); 2) территориальные органы – республиканские министерства, главные управления, управления (в них главные управления, управления, отделы, инспекции и иные структурные подразделения; территориальные отделы в муниципальных районах); 3) представительства ФОИВ в Российской Федерации и в иностранных государствах; 4) федеральные государственные унитарные предприятия и учреждения, находящиеся в ведении подведомственных соответствующему федеральному министерству федеральных служб и федеральных агентств; подведомственные ФОИВ организации,

¹⁵ См.: Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи : утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409.

учреждаемые для обеспечения деятельности ФОИВ, которые осуществляют координацию и контроль их деятельности. Например, в систему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС) входят центральный аппарат ФСВТС России, ее территориальные органы, представительства ФСВТС России в Российской Федерации и в иностранных государствах, представители ФСВТС России в иностранных государствах и их заместители, а также организации, учреждаемые для обеспечения деятельности ФСВТС России.

Осуществляемые ФОИВ функции подлежат стандартизации с точки зрения порядка их исполнения и процедурного обеспечения. Например, в соответствии с Федеральным государственным стандартом государственной функции надзора и контроля за обеспечением государственных гарантий в области содействия занятости населения (утвержденным приказом Минтруда России от 11 июля 2013 г. № 304н) установлены: требования к порядку исполнения государственной функции, к составу, последовательности и срокам выполнения административных процедур (действий) при исполнении государственной функции, в том числе к особенностям выполнения административных процедур в электронной форме, и критериям принятия решений; порядок информирования о государственной функции; порядок исполнения государственной функции; критерии принятия решений по исполнению государственной функции; состав, последовательность административных процедур (действий) при исполнении государственной функции; планирование и подготовка проведения плановых выездных и плановых документарных проверок; проведение плановой и внеплановой выездной проверки; проведение плановой и внеплановой документарной проверки; подготовка проведения внеплановых выездных и внеплановых документарных проверок; принятие мер по результатам проведения проверки при наличии в акте проверки фактов нарушений законодательства; особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме; результат исполнения государственной функции; требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждаются Президентом РФ. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, выполняющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности

соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

В настоящее время действует следующая структура федеральных органов исполнительной власти.

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам¹⁶.

1. *Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России).*

2. *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).*

3. *Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России).*

3.1. Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

4. *Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России).*

4.1. Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России).

4.2. Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России).

4.3. Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России).

5. *Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России).*

5.1. Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России).

5.2. Федеральная служба судебных приставов (ФССП России).

6. *Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России).*

7. *Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России).*

8. *Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России).*

9. *Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия, ФСВНГ).*

10. *Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).*

11. *Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба) (Росфинмониторинг).*

12. *Федеральное архивное агентство (Росархив).*

13. *Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство) (ГУСП).*

14. *Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).*

¹⁶ Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти рекомендован распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.

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

1. *Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России).*
 - 1.1. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор).
 - 1.2. Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России).
2. *Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России).*
 - 2.1. Федеральное агентство по туризму (Ростуризм).
3. *Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России).*
 - 3.1. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).
 - 3.2. Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь).
4. *Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).*
 - 4.1. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).
 - 4.2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).
 - 4.3. Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).
 - 4.4. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).
 - 4.5. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).
5. *Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России).*
 - 5.1. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование).
6. *Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России).*
7. *Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России).*
 - 7.1. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор).
 - 7.2. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать)
 - 7.3. Федеральное агентство связи (Россвязь).
8. *Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ России).*
9. *Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России).*
 - 9.1. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).
 - 9.2. Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство).
10. *Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России).*
11. *Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России).*
12. *Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России).*
 - 12.1. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

12.2. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).

12.3. Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).

12.4. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).

12.5. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).

13. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд).

13.1. Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).

14. Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России).

14.1. Федеральная налоговая служба (ФНС России).

14.2. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкоголь-регулирование).

14.3. Федеральная таможенная служба (ФТС России).

14.4. Федеральное казначейство (Казначейство России).

15. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития).

15.1. Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация).

15.2. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

15.3. Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент).

15.4. Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв).

15.5. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

16. Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России).

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

1. Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

2. Федеральная служба государственной статистики (Росстат).

3. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

4. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

5. Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России).

6. Федеральное агентство по делам национальностей.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации может модернизироваться и изменяться в целях улучшения ее организации, повышения эффективности и качества¹⁷ государственного управления. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 изменение происходило в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В процессе создания новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в 2008 г. было предпринято следующее: 1) образовано новое федеральное министерство – Министерство спорта, туризма и мо-

¹⁷ См.: Писаревский Е. Л. Качество государственного управления : проблемы целеполагания // Адм. право и процесс. 2013. № 10. С. 3–10.

лодежной политики РФ; однако Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» оно было преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации (и утверждено положение о нем), а его функции по выработке и реализации государственной молодежной политики, а также по созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации ее профессиональных возможностей переданы Министерству образования и науки Российской Федерации, а функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации – Министерству культуры Российской Федерации; 2) преобразованы некоторые органы исполнительной власти (например, Государственный комитет РФ по делам молодежи в Федеральное агентство по делам молодежи); в мае 2012 г. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации было преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации; этим же Указом Президента РФ было образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, а в 2014 г. – Министерство Российской Федерации по делам Крыма и Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа; 3) установлена иная подведомственность органов исполнительной власти (например, Россотрудничество переведено в ведение МИД России); с 2012 г. Федеральное агентство по рыболовству находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; 4) переданы функции (например, Минюсту России переданы функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и политических партий); в связи с преобразованием в 2012 г. Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации в Министерство спорта Российской Федерации были переданы его функции по выработке и реализации государственной молодежной политики, а также по созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации ее профессиональных возможностей Министерству образования и науки Российской Федерации, а функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации – Министерству культуры Российской Федерации; 5) установлена подчиненность федеральных органов исполнительной власти; упразднены некоторые органы исполнительной власти: например, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию; в 2012 г. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития была переименована в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения; установлено, что в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации находится Федеральная служба по труду и занятости; 6) переданы отдельные функции упраздняемых органов исполнительной власти другим органам исполнительной власти. Например, Федеральному медико-биологическому агентству переданы функции упраздненного Феде-

рального агентства по здравоохранению и социальному развитию по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития; позднее Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерству здравоохранения Российской Федерации переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз. При этом определялось осуществление функций конкретными органами исполнительной власти, например, для Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека устанавливалась функция по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов.

Одним из важных новых положений анализируемого Указа Президента РФ является норма, в соответствии с которой федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или *отменять* эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

Правительству РФ было поручено, например, в соответствии с данными указами Президента РФ обеспечить проведение реорганизационных мероприятий, определить численность федеральных государственных служащих федеральных органов исполнительной власти с учетом распределения функций, уточнить функции федеральных органов исполнительной власти с учетом распределения функций.

В соответствии с указами Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 и от 21 мая 2012 г. № 636 были разработаны и утверждены новые положения о некоторых федеральных органах исполнительной власти, например: Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400; Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404; Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406; Положение о Министерстве спорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607; Положение о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664. Нужно отметить, что и после принятия Указа Президента от 21 мая 2012 г. № 636 в структуру федеральных органов исполнительной власти вносятся изменения и

дополнения. Например, в связи с созданием в ноябре 2013 г. Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 утверждено Положение об этом Федеральном министерстве.

Федеральные министерства выполняют *надзор за нормативно-правовым регулированием*, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в соответствующих сферах (областях) (например, в области Министерство сельского хозяйства осуществляет такой надзор в сфере ветеринарии). Федеральные министерства устанавливают стандарты контрольной деятельности за *полнотой* и *качеством* реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в соответствующих областях (Порядок осуществления контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии, утвержденный приказом Минсельхоза России от 27 марта 2014 г. № 100). При федеральных министерствах могут создаваться *общественные советы* (например, Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»).

В связи с изменением российского законодательства, принятием новых федеральных законов могут изменяться и перечни полномочий соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Их новые полномочия устанавливаются указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ (например, постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации»).

Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на шесть лет разрабатывается *план деятельности* федерального органа исполнительной власти и утверждается его руководителем. При этом необходимо учитывать основные направления деятельности Правительства РФ в целях организации деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, по которым данный федеральный орган исполнительной власти является ответственным исполнителем или соисполнителем и содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти. Задача по разработке планов деятельности федеральных органов исполнительной власти возлагается на федеральные министерства, а также федеральные агентства и федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ. Разрабатываемые подведомственными федеральным министерствам планы федеральных агентств и федеральных служб учитываются федеральными министерствами при создании своих планов. Правительство РФ определяет порядок разработки, корректировки и структуру плана деятельности федерального органа исполнительной власти.

При федеральных органах исполнительной власти создаются федеральные государственные бюджетные учреждения, которые выполняют государственные задания по различным видам деятельности. Например, при Минюсте России действует Российский центр судебной экспертизы (приказ Минюста от 31 марта 2014 г. № 49 утвердил «Устав федерального бюджетного учреждения Российского федерального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации»). В отношении подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных бюджетных организаций, государственных казенных учреждений и государственных унитарных предприятий осуществляется контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти (например, Положение об осуществлении Министерством здравоохранения Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации организаций, утвержденное приказом Минздрава России от 5 сентября 2013 г. № 626н).

В регламент федерального органа исполнительной власти включаются разделы, определяющие общие правила его деятельности и особенности организации осуществления полномочий, в том числе:

1) общие положения; структура и штатные расписания центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов; полномочия руководителей и заместителей руководителя;

2) порядок планирования и организации работы; разработка и утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; порядок организации и деятельности коллегии федерального органа исполнительной власти; основные правила организации документооборота;

3) порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя федерального органа исполнительной власти и его заместителей;

4) порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти; контроль за исполнением поручений;

5) порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; порядок подготовки проектов, вносимых в Правительство РФ (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями);

6) законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности палат Федерального Собрания; порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

7) порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций;

8) порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также порядок осуществления федеральным министерством своих полномочий по коорди-

нации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб, федеральных агентств, а также государственных внебюджетных фондов;

9) правила организации деятельности территориальных органов (при наличии территориальных органов);

10) правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при наличии территориальных органов и подведомственных организаций);

11) порядок работы с обращениями граждан и организаций; федеральные органы исполнительной власти утверждают приказами инструкции по работе с обращениями граждан (*Инструкция* по работе с обращениями граждан в Федеральном агентстве связи, утвержденная приказом Федерального агентства связи от 26 февраля 2014 г. № 39);

12) порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти и его территориального органа; размещение информации о деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) в сети Интернет. В данном случае ФОИВ издает приказ, которым регламентирует порядок организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности данного государственного органа (например, Порядок организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, утвержденный приказом Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 3 июня 2014 г. № 63).

На примере Регламента Федеральной таможенной службы, утвержденного приказом ФТС России от 26 декабря 2012 г. № 2656, можно показать основные элементы механизма правового регулирования организации и деятельности этого федерального органа исполнительной власти. В этом Регламенте установлены: общие положения; структура и штатное расписание ФТС России и таможенных органов; полномочия руководителя ФТС России и его заместителей; административные регламенты и стандарты государственных услуг (административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют *административные процедуры*, обеспечивающие осуществление функций ФТС России, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан); порядок планирования и организации работы; координационные и совещательные органы; коллегия ФТС России; основные правила организации документооборота; порядок подготовки и оформления решения ФТС России; порядок исполнения поручений в ФТС России; порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов ФТС России при осуществлении нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности; порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство РФ; законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности Федерального Собрания РФ; порядок рассмотрения и подготовки проектов федеральных законов, концепций, технических заданий на их разработку, а также проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты; порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депу-

татов Государственной Думы и членов Совета Федерации, участие в работе Федерального Собрания РФ; Правила организации деятельности таможенных органов; порядок взаимоотношений с органами судебной власти; порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан; порядок обеспечения доступа к информации о деятельности ФТС России; размещение информации о деятельности ФТС России (таможенных органов) в сети Интернет.

В 2010–2014 гг. завершается процесс утверждения регламентов федеральных органов исполнительной власти¹⁸.

В некоторых федеральных органах исполнительной власти разрабатываются и утверждаются *регламенты внутренней организации*. Например, приказом Минобрнауки России от 5 мая 2012 г. № 377 утвержден Регламент внутренней организации Министерства образования и науки Российской Федерации (Регламент внутренней организации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, утвержденный приказом Рособнадзора от 19 июля 2011 г. № 1691).

Административная реформа в известном смысле пронизывает многие сферы публично-правового регулирования. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании»¹⁹ должны разрабатываться и утверждаться так называемые *технические регламенты*²⁰. Указанный федеральный закон устанавливает правовые основы определения порядка обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранению, перевозке, реализации и утилизации, выполнению работ и оказанию услуг, оценке и подтверждению соответствия²¹.

¹⁸ См., например: Регламент МВД России : утв. приказом МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 ; Регламент Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков : утв. приказом ФСКН России от 16 декабря 2013 г. № 548; Регламент Министерства спорта Российской Федерации : утв. приказом Минспорта России от 24 сентября 2012 г. № 250 ; Регламент Министерства юстиции РФ : утв. приказом Минюста России от 27 января 2010 г. № 8 ; Регламент Федеральной налоговой службы : утв. приказом ФНС России от 17 февраля 2014 г. № ММВ-7-7/53.

¹⁹ О содержании и структуре технического регулирования см.: Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев, И. З. Аронов. М. : РОСИСПЫТАНИЯ, 2009 ; Техническое регулирование : правовые аспекты: науч.-практ. пособие / А. В. Калмыкова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Ю. Саламатов. М. : Волтерс Клувер, 2010.

²⁰ См., например: Технический регламент Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» : утв. Комиссией Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 826 ; Технический регламент Таможенного союза «О безопасности железнодорожного подвижного состава» : утв. решением Комиссии Таможенного союз от 15 июля 2011 г. № 710 ; федеральные законы «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», «Технический регламент на масложировую продукцию», «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

²¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании» : от уточнения сферы действия – к эффективной реализации // Законодательство и экономика. 2008. № 8.

§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в 85 субъектах РФ. Конституция РФ определила основные начала в образовании региональных исполнительных органов самым общим образом. После принятия Конституции РФ отсутствие конкретизированного законодательства в данной сфере породило множество проблем в административной организации субъектов РФ. Органы исполнительной власти в настоящее время создаются и действуют: 1) в *республиках*, имеющих свои конституции, которые определяют основные начала создания системы республиканских исполнительных органов государственной власти; 2) *краях и областях* (т.е. административно-территориальных единицах), устанавливающих системы органов исполнительной власти в своих уставах; 3) *автономных образованиях* (одна область и четыре округа); 4) *городах федерального значения* (Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе).

В целях преодоления противоречий регионального законодательства 1990-х гг., регламентирующего порядок формирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ, федеральным законодателем были установлены рамочные условия и принципы, на которых должно происходить формирование региональной системы органов исполнительной власти. В связи с этим был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Субъекты РФ формируют свои системы органов исполнительной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и законами, которые устанавливают общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Установление таких принципов относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72 Конституции РФ).

В соответствии с вышеназванным Законом система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно. Перечень исполнительных органов субъекта РФ определяется высшим должностным лицом этого субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Рассмотрим особенности деятельности *высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)*. Сегодня законодательство предусматривает два способа наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ: 1) выборы населением соответствующего субъекта РФ (например, в соответствии с Уставом Воронежской области губернатор Воронежской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Воронежской области и обладающими в соответствии

с федеральным законом активным избирательным правом) и 2) избрание депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Для каждого случая определяются соответствующие порядки выборов и избрания.

Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет; оно не имеет права замещения этой должности *более двух сроков подряд*. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ определяется конституцией (уставом) субъекта РФ и исчисляется со дня его вступления в должность. Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности Главы государства – Президента Российской Федерации.

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ может избираться гражданами РФ, проживающими на территории конкретного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (п. 3 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран достигший 30-летнего возраста гражданин РФ, обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Важнейшая роль в процедуре избрания на начальном этапе на указанную должность имеют *политические партии*, которые выдвигают кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Конкретная политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность как лицо, являющееся членом данной политической партии, так и лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Самовыдвижение как способ выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ может предусматриваться соответствующим законом субъекта РФ.

Допускается проведение Президентом РФ по своей инициативе консультаций с политическими партиями, которые выдвигают кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми на эту должность в порядке самовыдвижения. Указом Президента РФ от 11 июля 2013 г. № 620 утверждено Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, в котором установлен порядок проведения таких консультаций.

Предложения о кандидатурах вносятся Президенту РФ не позднее чем за 40 дней до дня голосования по избранию высшего должностного лица субъек-

екта РФ, а в год проведения выборов нового состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ – не позднее чем за 20 дней со дня голосования на указанных выборах. Выдвинутое политической партией лицо обязано к моменту внесения его кандидатуры Президенту РФ закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов, о чем представить письменные подтверждения.

Отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ Президентом РФ, досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ являются препятствиями для его выдвижения кандидатом на указанную должность в случаях назначения выборов в связи с указанными обстоятельствами. С согласия Президента РФ гражданин РФ, наделенный полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, может быть выдвинут кандидатом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ, если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением указанных полномочий на основании его *отставки по собственному желанию*.

Выдвижение кандидата как политической партией, так и в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта РФ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований. Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, учитываются только один раз.

В число лиц, поддержавших кандидата, должно входить от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта РФ. Число лиц, необходимое для такой поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, предусмотренного уставами этих муниципальных районов и городских округов на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта РФ, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав муниципальных районов и городских округов.

гов субъекта РФ. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта РФ.

Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Депутат представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, может поддержать кандидата только как депутат представительного органа муниципального района.

Поддержка кандидата осуществляется путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована. Не допускается отзыв своей подписи депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования.

Выборы высшего должностного лица субъекта РФ проводятся в соответствии с нормами федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституций (уставов) и соответствующего закона субъекта РФ.

2. Конституция (устав), закон субъекта РФ может предусмотреть избрание высшего должностного лица субъекта РФ *депутатами* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; для этого устанавливается соответствующий порядок избрания (п. 3.2. ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). В этом случае избранным считается кандидат, за которого проголосовало *большинство* от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Для высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается ряд *ограничений*. Например, данное лицо не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ или судьей; оно не может замещать иные государственные должности РФ, иные государственные

должности данного субъекта РФ, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы; не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено российским законодательством. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. На высшее должностное лицо субъекта РФ распространяются и ограничения, которые установлены для членов Правительства РФ (если иное не установлено федеральным законом); здесь идет речь, например, о *запрете* открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (данный запрет распространяется и на супруг (супругов) и несовершеннолетних детей).

Высшее должностное лицо субъекта РФ обязано представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) определяется конституцией (уставом) субъекта РФ и исчисляется со дня его вступления в должность.

Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), иными федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. К его полномочиям, например, относятся следующие: представление субъекта РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей; подписание договоров и соглашений от имени субъекта РФ; обнародование законов, отклонение законов, принятых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ; принятие решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; обеспечение координации деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ, организация взаимодействия органов испол-

нительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями. Законодательство РФ предусматривает осуществление высшими должностными лицами субъектов РФ и иных полномочий.

Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет полномочия по назначению на *государственные должности* и *должности государственной гражданской службы* в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Например, губернатор Воронежской области назначает на должность и освобождает от должности лиц, замещающих государственные должности Воронежской области: заместителей губернатора Воронежской области, первых заместителей председателя правительства Воронежской области, заместителей председателя правительства Воронежской области, руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Кроме того, он назначает на должность и освобождает от должности лиц, замещающих высшие должности государственной гражданской службы Воронежской области категории «руководители»: полномочных представителей губернатора Воронежской области, руководителя секретариата губернатора Воронежской области, руководителей структурных подразделений аппарата губернатора и правительства Воронежской области, первых заместителей и заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области, а также лиц, замещающих высшие должности государственной гражданской службы Воронежской области категории «помощники (советники)». Губернатор решает вопросы применения к ним мер поощрения и мер дисциплинарной ответственности в установленном законодательством порядке (п. 10 ст. 37 Устава Воронежской области, принятого Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г.).

В соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ и законами этого субъекта руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ может осуществлять и иные полномочия. При этом он обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает на основе федеральных и региональных законов, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ *указы (постановления)* (являющиеся нормативными правовыми актами) и *распоряжения*, которые обязательны к исполнению на территории соответствующего субъекта РФ.

Законодательством предусмотрены случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ: его смерть; отрешение его от должности Президентом РФ (в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей); его отставка по собственному желанию; признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутст-

вующим или объявление умершим; вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утрата им гражданства РФ; его отзыва избирателями (которые зарегистрированы на территории субъекта РФ, на основании и в порядке, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законов субъектов РФ, предусматривающих *порядок осуществления гражданской инициативы* в соответствующих субъектах РФ), а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Субъект РФ вправе вводить *институт отзыва* высшего должностного лица, что может иметь различные основания.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ может принять решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица данного субъекта, за исключением следующих случаев: 1) его смерти; 2) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; 3) его отставки по собственному желанию (досрочное сложение полномочий по собственному желанию путем подачи заявления Президенту РФ); 4) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу исполнительного органа государственной власти этого субъекта в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) не устранил указанных противоречий в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти

этого субъекта) направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от должности.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта. Однако в этом случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта.

Закон субъекта РФ, устанавливающий институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, предусматривает основания и процедуру такого отзыва. К *основаниям* отзыва относятся: 1) нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом. Отзыв по данному основанию не освобождает высшее должностное лицо субъекта РФ от иной ответственности, предусмотренной федеральными законами и законами субъекта РФ; 2) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей, установленное соответствующим судом. Политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения, а также группа граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ вправе обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа с заявлением об установлении перечисленных фактов нарушения высшим должностным лицом субъекта РФ российского законодательства и неисполнения должностных обязанностей. *Процедура* отзыва высшего должностного лица субъекта РФ проводится по *инициативе* граждан Российской Федерации, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ, в порядке, установленном для проведения *референдума* субъекта РФ, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ собираются подписи избирателей; количество подписей должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ. Закон субъекта РФ определяет комиссию по отзыву (ею является избирательная комиссия субъекта РФ), которая занимается проведением проверки подписей избирателей, выявлением соблюдения порядка их сбора и проверкой соблюдения процедуры выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ. Отзыв признается состоявшимся,

если за него в рамках состоявшегося голосования проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ.

Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта) на период до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), в случае:

1) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта);

2) временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от должности, в том числе по основаниям, предусмотренным п. 4 ст. 29¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

3) истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ;

4) признания выборов высшего должностного лица субъекта РФ несостоявшимися или недействительными.

Если высшее должностное лицо субъекта РФ не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, то Президент РФ в целях охраны прав и законных интересов граждан РФ вправе назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период действия указанных обстоятельств.

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) не имеет права распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта. Конституции (уставы) субъектов РФ устанавливают для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, запрет на исполнение соответствующих полномочий (например, формирование правительства; назначение на должность и освобождение от должности лиц, входящих в состав правительства; принятие решения об отставке правительства; назначение на должность и освобождение от должности лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ; издание нормативного правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях и порядке, определяемых федеральным законом).

Президент РФ вправе *отрешить* высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

этого субъекта) от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством России, вправе по представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от исполнения обязанностей принимается в форме указа. Решение об отстранении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) доводится до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

В целях координации деятельности органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, а также в целях привлечения общественности к процессу осуществления государственной власти высшее должностное лицо субъекта РФ может в пределах средств, выделенных на финансирование его деятельности, создавать совещательные и консультативные органы – комиссии и советы при высшем должностном лице субъекта РФ, а также иметь советников (помощников), работающих на общественных началах. Например, указом губернатора Воронежской области от 8 июня 2011 г. № 229-у утверждено «Положение о координационном совете при губернаторе Воронежской области по развитию информационного общества в Воронежской области».

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ Президента РФ в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со дня ее подачи.

Рассмотрим особенности деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование этого органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных тради-

ций субъекта. Данный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта осуществляется за счет средств бюджета этого субъекта, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития данного субъекта, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, безопасности дорожного движения, экологии и имеет следующие *основные полномочия*:

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

2) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов России, проживающих на территории субъекта РФ, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

3) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта проект бюджета этого субъекта, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта;

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

5) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

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

7) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие законодательству России изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции

(уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

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

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти этого субъекта, в назначении которых на должность он принимал участие, если иные положения не предусмотрены конституцией (уставом) субъекта. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Правовые акты как высшего исполнительного органа, так и иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным и региональным законам, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, подлежат опротестованию прокурором или его заместителем в установленном законом порядке и могут быть оспорены в соответствующем суде.

В краях и областях – субъектах РФ – высшим исполнительным органом государственной власти является *администрация* (или *правительство*) края, области, города федерального значения, автономной области либо автономного округа. В краях и областях исполнительную власть осуществляют *губернатор* и возглавляемые им *правительство* или *администрация*. В некоторых случаях губернаторы могут быть главой исполнительной власти, возглавляя систему ее органов. В автономных округах исполнительная власть осуществляется главами администраций, губернаторами или правительствами.

Уставы краев и областей определяют традиционные для лиц, возглавляющих исполнительную власть в крае или области, полномочия, например: формирование правительства области; назначение на должность и освобождение от должности лиц, входящих в состав правительства области, принятие решения об отставке правительства области; обеспечение координации деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области, органами местного самоуправления и общественными объединениями, а также с территориальными органами федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством; назначение на должность и освобождение от должности лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, а также лиц, замещающих высшие должности государственной гражданской службы области категории «руководители»; внесение в соответствии с законодательством Российской Федерации руководителю федерального органа исполнительной власти предложения о дисциплинарной ответственности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти за ненадлежащее исполнение им должност-

ных обязанностей; утверждение штатного расписания и положений о структурных подразделениях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; издание постановлений и распоряжений, которые действуют на территории соответствующего субъекта РФ и обязательны здесь к исполнению; отмена актов подведомственных органов исполнительной власти субъектов РФ; назначение представителя от высшего органа исполнительной власти субъекта РФ в Совете Федерации Федерального Собрания; утверждение положений о структурных подразделениях администрации (или иных исполнительных органов государственной власти субъекта РФ).

Субъекты РФ создают такую систему органов исполнительной власти, которая включает органы *общей, отраслевой и межотраслевой компетенции (специальной компетенции)*. По организационно-правовой форме органы исполнительной власти в субъектах РФ могут быть различными. Они не установлены нормативными актами и формируются исходя из исторических, национальных традиций.

Например, в Воронежской области действует закон Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 111-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области». Систему исполнительных органов государственной власти Воронежской области составляют *правительство Воронежской области* и сформированные правительством Воронежской области *исполнительные органы* государственной власти Воронежской области (департаменты, управления, инспекции, представительство Воронежской области).

Правительство²² Воронежской области является *высшим постоянно действующим исполнительным органом* государственной власти Воронежской области. Оно состоит из возглавляющего его *губернатора* Воронежской области – председателя правительства Воронежской области, заместителей губернатора Воронежской области, первых заместителей председателя правительства Воронежской области, заместителей председателя правительства Воронежской области, членов правительства (включенных в его состав указом губернатора Воронежской области). В структуру правительства, кроме указанных лиц, входят также президиум правительства и аппарат губернатора и правительства Воронежской области (государственные гражданские служащие, обеспечивающие исполнение полномочий губернатора и правительства области). *Персональный состав правительства* Воронежской области утверждается указом губернатора Воронежской области. Первые заместители председателя правительства Воронежской области, заместители председателя правительства Воронежской области назначаются на должность губернатором Воронежской области. Общий состав правительства Воронежской области не может превышать 35 человек.

Правительство Воронежской области осуществляет свои полномочия в пределах срока полномочий губернатора Воронежской области и слагает их перед лицом, избранным на должность губернатора Воронежской области;

²² См.: Агибалов Ю. В. Организация работы регионального правительства : учеб.-метод. пособие. Воронеж : Науч. кн., 2013.

по поручению губернатора области правительство области продолжает действовать до формирования нового состава правительства Воронежской области. Отрешение губернатора Воронежской области от должности по решению Президента РФ влечет отставку правительства Воронежской области.

Структура, порядок формирования, организация деятельности правительства Воронежской области устанавливаются Уставом Воронежской области от 25 мая 2006 г. и Законом Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 77-ОЗ «О правительстве Воронежской области». Правительство Воронежской области формируется губернатором Воронежской области в месячный срок после вступления его в должность. Порядок деятельности правительства Воронежской области устанавливается *Регламентом правительства Воронежской области* (утвержден Указом губернатора Воронежской области от 2 июля 2009 г. № 368-у). Регламент правительства Воронежской области, *Регламент взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области* (утвержден Указом губернатора Воронежской области от 31 декабря 2008 г. № 218-у), распределение обязанностей между первыми заместителями председателя правительства Воронежской области и заместителями председателя правительства Воронежской области, положения о структурных подразделениях правительства Воронежской области, а также штатное расписание правительства Воронежской области утверждаются указом губернатора Воронежской области.

Правительство Воронежской области правомочно решать все вопросы, которые отнесены к его полномочиям федеральным законодательством, Уставом и законами Воронежской области, а также обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава и законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области на территории области.

Правительство Воронежской области (*как, впрочем, и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ*) в деятельности руководствуется следующими принципами: верховенства Конституции РФ и федеральных законов; разграничения полномочий с федеральными исполнительными органами государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области; народовластия; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; ответственности; гласности; обеспечения прав и свобод человека и гражданина; коллегиальности обсуждения принимаемых решений.

Губернатор Воронежской области предоставляет Воронежской областной Думе *ежегодный отчет* о результатах деятельности правительства Воронежской области, в том числе по вопросам, поставленным Воронежской областной Думой.

Правительство Воронежской области по вопросам, отнесенным к его полномочиям, ответственно перед населением Воронежской области за решение социально-экономических и иных вопросов. Правительство Воронежской области обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать с изображением герба Воронежской области.

Закон Воронежской области «О правительстве Воронежской области» устанавливает: 1) *общие полномочия* правительства, например: осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития Воронежской области; организация разработки государственных программ Воронежской области; осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина; 2) *основные полномочия* в различных сферах: экономики, бюджета и финансов, социальной сфере, сфере науки, культуры, образования, природопользования и охраны окружающей среды, международных и внешнеэкономических связей, местного самоуправления; 3) *в иных сферах*.

Взаимодействие правительства Воронежской области с федеральными исполнительными органами государственной власти осуществляется на основе принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и в соответствии с разграничением полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ между федеральными исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

Для решения оперативных вопросов, подготовки проектов правовых актов правительства Воронежской области и осуществления контроля за их исполнением правительство Воронежской области по предложению губернатора Воронежской области может образовать *президиум правительства* Воронежской области. Его состав и организация деятельности определяются регламентом правительства Воронежской области. Президиум правительства Воронежской области: осуществляет контроль за своевременным рассмотрением и выполнением исполнительными органами государственной власти Воронежской области и должностными лицами областных программ социально-экономического развития, постановлений и распоряжений правительства Воронежской области; принимает решения о необходимости создания государственных унитарных предприятий и учреждений; принимает решения о предоставлении гарантий Воронежской области в соответствии с действующим законодательством; образует постоянные и временные рабочие группы, комиссии правительства Воронежской области для подготовки предложений по вопросам государственного управления, разработки проектов решений правительства Воронежской области и рассмотрения разногласий по таким проектам; решает другие вопросы, входящие в компетенцию правительства Воронежской области, кроме вопросов, рассматриваемых исключительно на заседаниях правительства Воронежской области.

Для обеспечения деятельности губернатора Воронежской области и правительства Воронежской области, а также в целях организации контроля выполнения исполнительными органами государственной власти Воронежской области решений, принятых губернатором Воронежской области и правительством Воронежской области, образуется аппарат, организационно объединяющий структурные подразделения правительства Воронежской области, секретариаты губернатора Воронежской области, заместителей губернатора Воронежской области, первых заместителей председателя правительства Воронежской области и заместителей председателя правительства

Воронежской области, а также лиц, замещающих высшие и главные должности государственной гражданской службы Воронежской области категории «помощники (советники)».

Правительство субъекта РФ руководит, координирует, направляет работу исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и контролирует их деятельность.

Правительство субъекта РФ: 1) формирует исполнительные органы государственной власти субъекта РФ и распределяет функции между ними; следовательно, исполнительные органы государственной власти субъекта РФ подчиняются правительству данного субъекта РФ и ответственны перед ним за решение порученных задач; 2) утверждает положения об исполнительных органах государственной власти субъекта РФ, устанавливает предельную штатную численность работников, фонд оплаты труда работников, размер ассигнований на содержание исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете субъекта РФ; 3) осуществляет ведение *Перечня государственных услуг* исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и *Реестра государственных функций* исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

Полномочия исполнительных органов государственной власти основываются на федеральном законодательстве и определяются уставом Воронежской области, законами Воронежской области и иными нормативными правовыми актами Воронежской области.

Руководители сформированных правительством Воронежской области исполнительных органов государственной власти Воронежской области назначаются на должность и освобождаются от должности губернатором Воронежской области. При исполнительных органах государственной власти Воронежской области могут создаваться совещательные и консультативные органы, в том числе *коллегии*, которые не являются органами государственной власти.

Исполнительные органы государственной власти Воронежской области являются органами специальной компетенции, формируются правительством Воронежской области и осуществляют на всей территории Воронежской области государственное управление в отдельных (подведомственных) сферах в пределах своих полномочий. *Департаменты, управления, инспекции, представительства Воронежской области* образуются в зависимости от сферы деятельности и выполняемых функций. Губернатор Воронежской области назначает на должность и освобождает от должности руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Структура исполнительных органов государственной власти Воронежской области утверждена Указом губернатора Воронежской области от 19 марта 2009 г. № 163-у «О структуре исполнительных органов государственной власти Воронежской области». Данный указ принимается в соответствии с Уставом Воронежской области и законом Воронежской области от 17 октября 2012 г. № 111-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области».

Структура исполнительных органов государственной власти Воронежской области формируются по следующим направлениям деятельности:

1. *Экономический блок*: Департамент экономического развития Воронежской области; Департамент финансово-бюджетной политики Воронежской области; Департамент имущественных и земельных отношений Воронежской области; Департамент по развитию муниципальных образований Воронежской области; Управление по регулированию контрактной системы в сфере закупок Воронежской области; Управление по государственному регулированию тарифов Воронежской области.

2. *Производственный блок*: Департамент аграрной политики Воронежской области; Департамент архитектуры и строительной политики Воронежской области; Департамент промышленности, предпринимательства и торговли Воронежской области; Департамент транспорта и автомобильных дорог Воронежской области; Управление ветеринарии Воронежской области; Управление лесного хозяйства Воронежской области; Управление жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области; Департамент природных ресурсов и экологии Воронежской области; Управление государственного технического надзора Воронежской области; Инспекция государственного строительного надзора Воронежской области; Государственная жилищная инспекция Воронежской области.

3. *Социальный блок*: Департамент образования, науки и молодежной политики Воронежской области; Департамент здравоохранения Воронежской области; Департамент социальной защиты Воронежской области; Департамент культуры и архивного дела Воронежской области; Департамент труда и занятости населения Воронежской области; Управление физической культуры и спорта Воронежской области.

4. *Иные исполнительные органы* государственной власти Воронежской области: Департамент связи и массовых коммуникаций Воронежской области; Управление делами Воронежской области; Управление ЗАГС Воронежской области; Представительство Воронежской области при федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

В целях реализации возложенных на исполнительные органы государственной власти Воронежской области полномочий правительством Воронежской области могут формироваться территориальные подразделения (отделы) исполнительных органов государственной власти Воронежской области в пределах территориальных единиц Воронежской области.

Структура исполнительных органов государственной власти субъектов РФ постоянно находится в процессе модернизации и оптимизации. Например, Указ губернатора Воронежской области от 20 января 2014 г. № 26-у «Об оптимизации структуры исполнительных органов государственной власти Воронежской области» внес изменения в структуру исполнительных органов государственной власти Воронежской области, утвержденную Указом губернатора Воронежской области от 19 марта 2009 г. № 163-у. Речь идет о переименовании, реорганизации исполнительных органов государственной власти, передаче полномочий и функций, а также проведении соответствующих организационно-штатных мероприятий.

Взаимодействие правительства Воронежской области с федеральными исполнительными органами государственной власти осуществляется на основе принципа единства системы исполнительной власти в РФ и в соответствии с разграничением полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ между федеральными исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами государственной власти Воронежской области. Данное взаимодействие осуществляется посредством обмена информацией, проведения консультаций, совместных совещаний, путем участия в реализации государственных программ РФ и государственных программ Воронежской области и в иных формах, предусмотренных действующим законодательством.

В соответствии с *Регламентом взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области* устанавливается порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области при реализации возложенных на них функций, исполнении прав и обязанностей. Главными сферами взаимодействия являются: 1) разработка и реализация региональных программ, разработка прогнозов и докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности; 2) осуществление законопроектной деятельности.

В субъекте РФ принимаются законы, устанавливающие порядок взаимодействия органов муниципального контроля с органами государственного надзора, осуществляемых контрольно-надзорные мероприятия в соответствующей сфере отношений. Например, Закон Воронежской области от 4 декабря 2012 г. № 144-ОЗ «О порядке взаимодействия при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля на территории Воронежской области органов муниципального жилищного контроля с исполнительным органом государственной власти Воронежской области, уполномоченным осуществлять региональный государственный жилищный надзор» определяет: создание совместных координационных и совещательных органов с привлечением к их работе экспертов, экспертных организаций, в том числе для разработки методических документов по вопросам организации и осуществления государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля; проведение совместных информационно-консультационных мероприятий для юридических лиц и граждан по содержанию обязательных требований и порядку осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля; направление органами муниципального жилищного контроля и уполномоченным органом друг другу годовых планов проверок; информирование органами муниципального жилищного контроля и государственным органом друг друга о проведении внеплановой проверки.

В настоящее время деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ оценивается с точки зрения ее эффективности. Например, Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утвержден Перечень показателей для оценки эф-

эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В числе таких показателей, например: ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями; объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации; уровень безработицы в среднем за год; реальные денежные доходы населения; удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях; смертность населения (без показателей смертности от внешних причин); оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство)), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

В отдельных случаях регламентируется порядок выявления эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерацией в конкретных областях жизнедеятельности, например, в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. При этом устанавливается значение целевых показателей эффективности деятельности указанных органов (*Значения* целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов РФ, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию бюджетам субъектов РФ, на 2014–2016 гг.).

В целях оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности²³ был принят Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», которым утверждены перечни направлений для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов

²³ См., например: Эффективность законодательства в экономической сфере : науч.-практ. исследование / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Волтерс Клувер, 2010.

исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. К ним, например, относятся: общая характеристика предпринимательским сообществом условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата; совершенствование таможенного администрирования; улучшение предпринимательского климата в сфере строительства; повышение доступности энергетической инфраструктуры; поддержка доступа на международные рынки и рынки иностранных государств и поддержка экспорта; оптимизация процедуры государственной регистрации юридических лиц; совершенствование налогового администрирования; повышение доступности банковских кредитов; совершенствование системы защиты прав инвесторов; оптимизация процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; развитие конкуренции; улучшение международных долгосрочных кредитных рейтингов Российской Федерации; повышение качества регуляторной среды для бизнеса; совершенствование оценочной деятельности; расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием.

Распоряжением Правительства РФ от 10 апреля 2014 г. № 570-р утверждены: Перечень показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 г.), Перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 г.), а также методики определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов РФ по созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

§ 7. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: понятие, признаки, виды

Как известно, любая правовая отрасль (а в более широком плане – правовая система) полноценно развивается при условии синхронной эволюции, гармоничного взаимопроникновения ее материально-правовых и процессуальных начал. Акцент на процессуальных нормах и правоотношениях очень хорошо виден на примере западного законодательства²⁴. Более того, у «процессуализации» современных правовых систем есть полноценная философская база²⁵; внедрение административных процедур в деятельность субъек-

²⁴ По данному вопросу см.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М. : Спарк, 2003. 464 с.

²⁵ См., например: *Wiethölter R.* Proceduralization Of the Category Of Law // *German Law Journal*. 2011. Vol. 12. P. 465–473.

тов публичной администрации стало одним из трендов развития не только западных, но и восточных правовых порядков²⁶.

Необходимость в надлежащей регламентации процедур функционирования органов исполнительной власти, особенно в их взаимодействии с гражданами и организациями, особенно остро стоит перед российским административным правом. Здесь можно указать на разрозненность и пробельность соответствующих институтов российского законодательства, традиционную закрытость органов власти, неподконтрольность процессов принятия и исполнения решений для невластных субъектов и т.д. Однако если большинство зарубежных правовых порядков начинает модернизацию своих административных процедур с принятия соответствующих специализированных законов²⁷, то в России в качестве основного правового инструмента были избраны особые подзаконные акты – административные регламенты исполнительных органов власти²⁸, не имеющие, как отмечается в исследовательской литературе, прямых зарубежных аналогов²⁹. В короткие сроки, начиная с 2005 г., только на федеральном уровне были приняты сотни названных правовых актов³⁰. Причем административными регламентами регулируются такие массовые, затрагивающие миллионы граждан РФ отношения, как выдача и замена паспортов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории Российской Федерации³¹ и за пре-

²⁶ Ginsburg T., Chen A. H. Y. Administrative Law and Governance in Asia : Comparative Perspectives (Routledge Law in Asia). N. Y., 2009. P. 3.

²⁷ См., например: Сборник законодательных актов по административным процедурам. Алматы, 2013. 500 с.

²⁸ Подробнее по данному вопросу см.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : NOTA BENE, 2010. 390 с.

²⁹ См.: Морозова О. В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 18 ; Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности : отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.

³⁰ Установить их точное число – непростая задача. Так, по данным сайта административной реформы ar.gov.ru (дата 20.09.2014), «в настоящее время утверждено более 550 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов власти». Очевидно, что данные официального сайта сильно устарели и соответствуют ситуации приблизительно на середину 2012 г. В справочной системе «КонсультантПлюс» (версия «Профессионал») размещены тексты более 750 административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг федеральных исполнительных органов и несколько десятков регламентов внутренней организации. Таким образом, на сентябрь 2014 г. на федеральном уровне были утверждены более 800 внешнеуправленческих и внутриорганизационных регламентов. Подсчитать же число регламентов, утвержденных на региональном и муниципальном уровнях, почти невозможно. По данным упоминавшегося сайта ar.gov.ru, таковых 15 100 и 80 500 соответственно. Однако не исключено, что и эта информация устарела. Следовательно, речь идет о кратно возросшей совокупности.

³¹ Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации : приказ ФМС РФ от 30 ноября 2012 г. № 391 // Рос. газета. 2013. 7 июня.

делами территории Российской Федерации³²; регистрация автотранспортных средств³³; контроль и надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения³⁴; регистрационный учет граждан РФ³⁵ и миграционный учет в Российской Федерации³⁶; содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых работников³⁷ и др.

Думается, самое простое и правильное *определение* административных регламентов предложено в работе «Административная реформа в России : научно-практическое пособие»: «Административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)»³⁸. Однако в этом определении не отражено важное свойство регламентов: установление не только процедур, но и требований к их совершению.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (с изм. и доп.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³⁹ (далее – Закон 2010 г. № 210-ФЗ), административный регламент – это «нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления го-

³² Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службы государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации : приказ ФМС РФ от 15 октября 2012 г. № 320 // Рос. газета. 2013. 27 марта.

³³ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним : приказ МВД РФ от 7 августа 2013 г. № 605 // Рос. газета. 2013. 4 окт.

³⁴ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения : приказ МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 // Рос. газета. 2009. 7 июля.

³⁵ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : приказ ФМС РФ от 11 сентября 2012 г. № 288 // Рос. газета. 2013. 14 апр.

³⁶ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации : приказ ФМС РФ от 29 августа 2013 г. № 364 // Рос. газета. 2013. 1 нояб.

³⁷ Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников : приказ Минздравсоцразвития РФ от 3 июля 2006 г. № 513 // Бюллетень нормат. актов федер. органов исполнит. власти. 2006. № 39.

³⁸ Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. С. 34 (авторы главы: Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров).

³⁹ Рос. газета. 2010. 30 июля.

сударственной или муниципальной услуги» (ст. 2). Но и эта дефиниция не универсальна, так как распространяется только на регламенты предоставления государственных услуг.

Несколько дополнив приведенные дефиниции, мы под *административными регламентами* предлагаем понимать *принятые в установленном порядке компетентными органами исполнительной власти в целях упорядочения и упрощения административных процедур и действий нормативные правовые акты, закрепляющие как общие правила организации деятельности соответствующих органов исполнительной власти в установленной сфере ведения (в том числе правила, процедуры внутренней организации деятельности органов), так и условия, порядок и сроки, последовательность совершения административных процедур и административных действий этих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия государственных исполнительных органов и организаций при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.*

В качестве *основных признаков* административных регламентов органов исполнительной власти можно выделить следующие положения:

1. Административный регламент – административный акт (правовой акт управления).

Здесь важно отметить два обстоятельства. С одной стороны, административные регламенты являются юридической формой не только государственного, но и, в более широком плане, – публичного управления, так как регламенты опосредуют деятельность не только органов исполнительной власти, но и некоторых иных субъектов публичного права (например, государственных внебюджетных фондов⁴⁰). С другой стороны, нередко такие акты устанавливают процедуры реализации материальных норм не только административного, но и иных отраслей права, например норм трудового, социального права⁴¹.

2. Административный регламент – нормативный правовой акт управления.

Административные регламенты федеральных исполнительных органов нормативны, так как устанавливают формально определенные общеобя-

⁴⁰ Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала : приказ Минтруда России от 29 ноября 2012 г. № 346н // Рос. газета. 2013. 26 апр.

⁴¹ См., например: Административный регламент предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые : утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 28 июня 2007 г. № 449 // Бюллетень нормат. актов федер. органов исполнит. власти. 2007. № 35.

зательные процедурные правила. Именно в качестве нормативных административные регламенты предоставления государственных услуг определяются в ст. 2 Закона 2010 г. № 210-ФЗ. В пользу тезиса о нормативности административных регламентов, помимо содержательных, можно привести такой формальный аргумент, как их государственная регистрация в Минюсте РФ.

3. Административный регламент – правовой акт, устанавливающий административные процедуры.

Связь административных регламентов с административными процедурами носит прямой характер. Не случайно единственная в настоящее время попытка легального определения административных процедур предпринята именно в постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁴², согласно которому *административные процедуры являются логически обособленными последовательностями действий при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), необходимыми и обязательными для исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), имеющими конечный результат и выделяемыми в рамках исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).*

Именно административные регламенты «подняли» качество регулирования административных процедур на новый уровень. Так, согласно п. 20 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (утвержденных постановлением Правительства РФ № 373) описание каждой административной процедуры должно содержать следующие обязательные элементы:

- 1) основания для начала административной процедуры;
- 2) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения;
- 3) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры (если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте регламента);
- 4) условия, порядок и срок приостановления исполнения государственной функции в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации;
- 5) критерии принятия решений;
- 6) результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры;

⁴² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

7) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры⁴³.

4. Правовая база административных регламентов, наряду с нормативными актами, составляющими общую юридическую основу правовых актов управления федеральных органов исполнительной власти, включает в себя:

1) Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (с изм. и доп.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

2) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти⁴⁴;

3) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁴⁵;

4) Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг⁴⁶.

Нетрудно заметить разрозненность основных источников института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. К сожалению, перспективы консолидации соответствующих правовых массивов в настоящее время являются предметом сугубо научных дискуссий⁴⁷.

5. Особый порядок разработки и принятия административных регламентов.

В отношении регламентов внутренней организации такого специального порядка не установлено. Порядок же разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг неоднократно менялся. В настоящее время такой порядок определен в ст. 13 Закона 2010 г. № 210-ФЗ и Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ 2011 г. № 373. Основные положения сводятся к следующему. Проект административного регламента разрабатывается тем органом, который впоследствии будет его исполнять. Проект регламента подлежит размещению на официальном сайте органа в

⁴³ Описанная модель закрепления административных процедур характерна для внешнеуправленческих регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. На регламенты внутренней организации органов исполнительной власти она не распространяется.

⁴⁴ Утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (с изм. и доп.) // Рос. газета. 2005. 25 янв.

⁴⁵ Утв. постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (с изм. и доп.) // Рос. газета. 2005. 5 авг.

⁴⁶ Утв. постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁴⁷ По данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти. С. 370–384; *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // *Правовая наука и реформа юридического образования.* 2011. № 1 (24). С. 125–151.

сети Интернет⁴⁸ и прохождению ряда экспертиз. Закон 2010 г. и постановление Правительства 2011 г. № 373 устанавливают две такие экспертизы: независимую (может реализовываться на предмет целесообразности регламента физическими и юридическими лицами за свой счет; каждое экспертное заключение должно быть принято во внимание уполномоченным органом) и экспертизу уполномоченного органа (в данном случае – Минэкономразвития РФ) на предмет законности регламента (впрочем, здесь также могут обсуждаться вопросы оптимизации административных процедур)⁴⁹. Утверждается административный регламент федеральным органом, наделенным соответствующими нормотворческими полномочиями (в случае с подведомственными федеральным министерствам федеральными службами и федеральными агентствами, а также государственными внебюджетными фондами принятие административного регламента, как правило, осуществляется уполномоченным федеральным министерством). Принятый административный регламент подлежит регистрации в Минюсте и официальному опубликованию.

Необходимо заметить, что ряд ключевых положений порядка разработки и утверждения административных регламентов, изначально выступавшие в качестве новелл административного законодательства, впоследствии были распространены и на разработку всех остальных видов нормативных актов федеральных органов власти (например, требование размещения проектов актов в сети Интернет, публичного обсуждения проекта, учет предложений на него⁵⁰, проведение независимой экспертизы, мониторинг применения нормативных актов и т.д.).

Важное значение для характеристики административных регламентов федеральных органов исполнительной власти имеет их *классификация*.

1. Административные регламенты *по степени обобщенности* можно разделить на *типовые* и *конкретные*. В настоящее время действуют лишь два типовых регламента: утвержденные Правительством РФ Типовой регламент взаимодействия и Типовой регламент внутренней организации. Оба указанных акта посвящены в первую очередь вопросам внутриорганизационных административных регламентов.

2. В зависимости от *уполномоченного органа* можно выделить регламенты Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной вла-

⁴⁸ Данное требование было предусмотрено еще в 2005 г., однако реально начало исполняться лишь в период 2009–2011 гг.

⁴⁹ Несмотря на то что названные нормативные акты, составляющие правовую основу административных регламентов, не упоминают положения антикоррупционного законодательства (в частности, Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Рос. газета. 2009. 22 июля)), очевидно, что проекты административных регламентов также подлежат антикоррупционным экспертизам, в том числе экспертизе Минюста РФ, прокуратуры и т.д.

⁵⁰ См., например: О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результат их общественного обсуждения : постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // Рос. газета. 2012. 31 авг.

сти (напомним: для подведомственных федеральных служб и федеральных агентств административные регламенты по общему правилу принимаются соответствующими федеральными министерствами).

3. По характеру закрепляемых и регулируемых полномочий выделяются административные регламенты исполнения собственных полномочий и административные регламенты реализации переданных полномочий; по количеству участвующих в утверждении наделенных нормотворческими функциями государственных органов можно выделить «единоличные» и «совместные» административные регламенты. Впрочем, совместные административные регламенты не получили большого распространения на федеральном уровне⁵¹.

4. Российское законодательство всё большее значение уделяет *электронным регламентам*, которые, впрочем, правильнее рассматривать не в качестве самостоятельного вида нормативного акта, но особого режима реализации административных процедур – посредством использования информационно-коммуникационных технологий.

5. Наиболее важной с теоретико-методологической и практической точек зрения представляется классификация регламентов по направленности административных процедур на *внутренние (внутриорганизационные)* и *внешние (внешнеуправленческие)* административные регламенты.

5.1. Исторически первым среди регламентов исполнительных органов был внутренний регламент Правительства – Совета Министров РФ⁵². *Внутренние регламенты* играют определенную роль в организации деятельности соответствующих органов, устанавливая, например, порядок планирования и организации работы, в том числе основные правила организации документооборота, порядок подготовки и оформления решений федерального органа исполнительной власти, порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти и т.д. Некоторые положения внутренних регламентов в свое время стали важными новеллами (например, нормы о порядке организации деятельности территориальных органов федеральных органов

⁵¹ См., например: Приказ ФМС России № 1, Минздравсоцразвития России № 4, Минтранса России № 1, Госкомрыболовства России № 2 от 11 января 2008 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» // Бюллетень нормат. актов федер. органов исполнит. власти. 2008. № 28 (данный акт утратил силу).

⁵² Утв. постановлением Правительства РФ от 28 января 1993 № 74 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 5. Ст. 398 (утратил силу). В настоящее время действует регламент Правительства РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (Рос. газета. 2004. 8 июня).

исполнительной власти⁵³, а также положения о межведомственных координационных и совещательных органах⁵⁴).

5.2. Однако главное направление реформы процедурного регулирования связано с возникновением именно *внешнеуправленческих регламентов, т.е. правовых актов управления, определяющих процедуры реализации компетенции исполнительных органов в отношении организационно не подчиненных им субъектов*.

Постановление Правительства РФ № 373 выделяет административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг. В чем же различия обозначенных видов внешнеуправленческих административных регламентов? Попробуем их определить через два критерия: предмет правового регулирования и структуру (содержание) регламентов.

Предметом правового регулирования регламентов исполнения государственных функций, очевидно, являются государственные функции. Причем постановление Правительства РФ № 373 подчеркивает: функции именно контрольно-надзорного характера (п. 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций). Соответственно, предмет регламентов предоставления государственных услуг образует предоставление государственных услуг (п. 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, ст. 2 Закона 2010 г. № 210-ФЗ).

Однако как государственные услуги соотносятся с государственными функциями? Не углубляясь в тонкости доктринальных дискуссий, отметим: для целей регламентного регулирования было предложено считать государственной услугой деятельность государственного органа, осуществляемую по инициативе заявителя (физического лица или организации)⁵⁵. По этой логике главным отличительным свойством государственной функции является ее реализация вне связи с заявлениями невластных субъектов. Такое разграничение сугубо формально, но именно оно в настоящее время законодательно закреплено.

В чем же содержательные различия регламентов исполнения государственных функций и регламентов предоставления государственных услуг? Вопрос их соотношения мыслился законодателем как вопрос соотношения административных процедур и неких качественных требований (стандартов) к таким процедурам. Первоначально предполагалось, что регламенты исполнения государственных функций должны включать лишь два разде-

⁵³ См.: Панкова О. В. Некоторые вопросы организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в условиях административной реформы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 357 (автор главы – Н. Г. Салищева).

⁵⁵ Впервые такая трактовка государственной услуги была предусмотрена еще в полуофициальных Методических рекомендациях по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. А затем получила легальное закрепление в ст. 2 Закона 2010 г. № 210-ФЗ.

ла: «Общие положения» и «Административные процедуры», а регламенты предоставления государственных услуг, помимо указанных, должны были содержать дополнительный раздел – «Требования к порядку предоставления государственной услуги». Однако такое разделение носило искусственный характер, ведь требования к порядку совершения административных процедур при исполнении государственных функций не менее полезны, чем при предоставлении государственных услуг. В настоящее время, согласно ст. 12, 14 Закона 2010 г. № 210-ФЗ и п. 11–22 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, такие регламенты должны включать в себя пять разделов:

- 1) общие положения;
- 2) стандарт предоставления государственной услуги;
- 3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;
- 4) формы контроля за исполнением регламента;
- 5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также их должностных лиц⁵⁶.

Проиллюстрируем специфику содержания (а значит, и роли) внешнеуправленческих регламентов на примере некоторых положений ключевых разделов Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина РФ, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации⁵⁷.

Так, в разделе «Стандарт предоставления государственной услуги», помимо прочего, указываются:

перечень действующих в данной сфере отношений нормативных актов (17, помимо самого регламента);

сроки предоставления государственной услуги: 10 дней со дня приема подразделениями всех необходимых документов в случае оформления паспорта по месту жительства и 2 месяца – в случае оформления паспорта не по месту жительства, а также максимальное время ожидания в очереди (при первичной подаче документов – 15 минут, при подаче документов на получение паспорта по записи – 5 минут и т.п.);

исчерпывающий перечень документов, необходимых для выдачи (замены) паспорта: заявление, свидетельство о рождении, две личные фотографии, документы, необходимые для проставления обязательных отметок в паспорте, реквизиты квитанции об уплате государственной пошлины. Здесь

⁵⁶ Анализ п. 11–22 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций позволяет сделать вывод о фактической унификации содержания внешнеуправленческих регламентов (например, второй их раздел называется не «стандартом», а «требованиями к порядку исполнения государственной функции»), однако содержательно они очень похожи.

⁵⁷ Утв. приказом ФМС РФ от 30 ноября 2012 г. № 391 // Рос. газета. 2013. 7 июня.

же определены документы, которые находятся в распоряжении государственных органов и организаций (например, квитанция об уплате государственной пошлины). Согласно ст. 7 Закона 2010 г. № 210-ФЗ такие документы не могут быть истребованы от заявителя, их непредставление не может быть основанием отказа в предоставлении государственной услуги. В случае если заявитель не представил их по собственной инициативе, должностные лица истребуют таковые от соответствующих уполномоченных органов (организаций) в рамках так называемого межведомственного электронного взаимодействия⁵⁸.

Установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче (замене) паспорта (недостижение заявителем 14-летнего возраста, отсутствие необходимых документов и сведений), а также требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга (отдельный вход с табличкой, столы и стулья, система кондиционирования воздуха, пандусы для инвалидов и т.д.)

Раздел, посвященный составу и последовательности административных процедур, начинается с указания перечня таких процедур: прием документов, формирование и направление межведомственных запросов, рассмотрение документов и принятие решения, оформление паспорта, выдача паспорта, выдача паспорта отдельным категориям граждан.

Установление конкретных процедур, как уже отмечалось выше, подразумевает формализацию оснований, вычленение отдельных административных действий, сроков их совершения, сведения об уполномоченном должностном лице, критерии принятия решения, результат реализации процедуры и способы фиксации результата выполнения процедуры (в том числе в электронной форме). Так, административная процедура выдачи паспорта (п. 96–123 Административного регламента) включает в себя следующие административные действия: установление личности получателя, рекомендация гражданину проверить правильность внесенных в паспорт сведений, вернуть временное удостоверение личности, расписаться на установленных страницах паспорта, наконец, собственно вручение гражданину паспорта, разъяснение его обязанностей, возврат ему ранее принятых документов, передача заявления о выдаче паспорта соответствующему сотруднику для помещения в картотеку. Примечательно, что на совершение всех этих действий установлен максимальный срок в 2 минуты (п. 96.7 Регламента). Отдельно регламентированы процедуры выдачи паспорта специальным субъектам (например, лицам, осужденным к принудительным работам, аресту и лишению свободы, лицам, постоянно проживающим за пределами России и т.п.).

В заключение попытаемся ответить на ключевой вопрос: *каков же реальный эффект от внедрения внешнеуправленческих административных регламентов?* Ответить на данный вопрос не просто, так как за все время внедрения административных регламентов, насколько нам известно, было проведено всего одно масштабное социологическое исследование (и то – лишь в

⁵⁸ Отметим: принудительное истребование этих документов от заявителей образует состав административного правонарушения по ст. 5.63 КоАП РФ.

2008 г., т.е. только на первоначальном этапе формирования института административных регламентов)⁵⁹. Однако некоторые выводы сделать всё же представляется возможным.

С одной стороны, именно административные регламенты позволили провести «черновую» работу по систематизации соответствующего законодательства и закреплению сложившихся управленческих практик⁶⁰. Не случайно, по данным опросов 2008 г., подавляющая часть (около 90 %) государственных служащих позитивно оценивает результаты внедрения административных регламентов именно как средств упорядочения исполняемых государственными служащими должностных обязанностей, деятельности территориальных органов, взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов в процессе исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Особую помощь регламенты оказали государственным служащим в тех случаях, когда их внедрение совпало с формированием новых органов исполнительной власти или с началом исполнения новых полномочий⁶¹.

С другой стороны, необходимо отметить: цель оптимизации в регламентах административных процедур в целом не достигнута. Еще на первоначальном этапе формирования института административных регламентов федеральные органы исполнительной власти стремились представить существующие модели работы без привнесения каких-то прогрессивных новаций⁶². Как отмечалось в рамках социологических исследований ИЗиСП при Правительстве РФ, административные регламенты преимущественно систематизировали нормативно-правовое регулирование, закрепив сложившуюся практику без заметной ее оптимизации⁶³. Конечно, с 2008 г. прошло немало лет, и за это время можно найти немало положительных примеров дальнейшего повышения качества регулирования административных процедур (особенно в плане внедрения принципа «одного окна», электронных технологий и т.д.).

⁵⁹ См.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / отв. ред. А. В. Клименко ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики ; Ин-т гос. и муницип. упр. М., 2009.

⁶⁰ Как в целом справедливо отмечается на официальном сайте Минэкономразвития РФ, разработка административных регламентов позволила систематизировать полномочия органов государственной власти, восполнить нормативные правовые пробелы, установить требования к обслуживанию и комфортности граждан, а также персональную ответственность должностных лиц и возможность досудебного обжалования их действий/бездействия. URL:<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ admReform> (дата обращения: 20.09.2014).

⁶¹ Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М., 2009. С. 177.

⁶² См.: Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. 2008. № 6. С. 120 (выступление М. В. Паршина), с. 125 (выступление А. С. Данилова).

⁶³ Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М., 2009. С. XV, 48.

Вместе с тем административные регламенты не создали и не могли создать современной правовой базы административных процедур. Для достижения этой цели необходим нормативный правовой акт высшей юридической силы (Закон об административных процедурах, или Закон об административных производствах), причем такой закон нужен не сам по себе, но как правовая форма установления административных процедур разработки и принятия административных актов, отвечающих требованиям лучших зарубежных практик⁶⁴. Существующие (в том числе в административных регламентах) процедуры представляют собой детализированные порядки односторонней реализации органами власти решений, принятых к тому же келейно, в инквизиционном порядке. «Настоящими» процедурами они станут лишь тогда, когда позволят гражданам (организациям) влиять на принимаемые решения, участвовать в их выработке, получать не просто властное, но надлежаще мотивированное решение⁶⁵. Подобная революция административных процедур потребует кардинальной переработки всего механизма публичного управления в России, в том числе и административных регламентов.

§ 8. Территориальные органы исполнительной власти

Федеральные органы исполнительной власти создают соответствующие органы исполнительной власти на территории одного или нескольких субъектов РФ, которые получили наименование *территориальные органы федеральных органов исполнительной власти* (либо территориальные органы федерального органа, территориальные органы исполнительной власти). Территориальный орган федерального органа исполнительной власти создается для осуществления правоприменительных функций, функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, а также для реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций соответствующего федерального органа исполнительной власти. Территориальный орган является государственным органом, находящимся в подчинении соответствующего федерального органа исполнительной власти.

В настоящее время нормативная основа организации и деятельности территориальных органов исполнительной власти включает в себя:

1) Конституцию РФ (ст. 72 содержит положения о предметах совместного ведения РФ и ее субъектов). Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий

⁶⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 7.

⁶⁵ См., например: Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. 2005. URL: http://www.statskontoret.se/good_administration

могут создавать территориальные органы; они могут также *назначать соответствующих должностных лиц*;

2) федеральные законы (например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»). На необходимость создания территориальных органов указывается в федеральных законах и положениях о федеральных органах исполнительной власти. Так, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои *территориальные органы*, руководит их деятельностью, разрабатывает меры по ее совершенствованию;

3) акты Президента РФ и Правительства РФ (например, Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»; Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725. Решения Правительства РФ устанавливают целесообразность создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти, а также их задачи, полномочия, функции, предельную численность, фонд оплаты труда);

4) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452;

5) положения о федеральных органах исполнительной власти (Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313);

6) типовые положения о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти (например, Типовое положение о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утвержденное приказом Минэкономразвития от 1 ноября 2008 г. № 374, Положение об управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденное приказом Минюста России от 3 марта 2014 г. № 26; Положение о территориальном органе Федерального агентства научных организаций, утвержденное приказом ФАНО России от 8 мая 2014 г. № 14н); в некоторых случаях утверждаются типовые положения о территориальном органе ФОИВ на районном уровне (например, Типовое положение о территориальном органе МВД России на районном уровне, утвержденное приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222; к ним относят управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям); в системе МВД России создаются *линейные отделы* на транспорте (Типовое положение о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, утвержденное приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636);

7) конституции (уставы) субъектов РФ (если определяется порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти).

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, устанавливает общие правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Территориальные органы образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления его полномочий на определенной территории РФ в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, основными элементами института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются: 1) наличие нормативной правовой основы организации, размещения и функционирования территориального органа (например, соответствующего приказа федерального органа исполнительной власти, такого, как приказ Минздравсоцразвития России от 2 декабря 2013 г. № 885н, утвердивший Типовое положение о территориальных органах Федерального медико-биологического агентства); 2) цель формирования территориальных органов исполнительной власти – осуществление *полномочий* федерального органа исполнительной власти; 3) область осуществления полномочий территориального органа – определенная территория; 4) задачи, права и полномочия территориального органа; 5) нормативно установленный порядок разработки *схемы размещения* территориальных органов федерального органа исполнительной власти; 6) организация деятельности. Руководитель федерального органа исполнительной власти вносит в Правительство РФ или соответствующее федеральное министерство подготовленную в федеральном органе исполнительной власти схему размещения территориального органа федерального органа исполнительной власти. В пояснительной записке федерального органа исполнительной власти должны содержаться следующие сведения: а) цели создания и основные задачи территориальных органов; б) виды (вид) образуемых территориальных органов; в) сведения о территориях деятельности территориальных органов; г) финансово-экономическое обоснование, в том числе сведения о необходимой численности и квалификации персонала территориальных органов. Руководитель территориального органа: организует его деятельность и несет персональную ответственность за осуществление территориальным органом возложенных на него функций; издает в установленном порядке правовые акты по вопросам, отнесенным к его компетенции; представляет руководителю федерального органа исполнительной власти информацию: а) по финансированию территориального органа; б) по предельной численности и фонду оплаты труда работников территориального органа; в) по кандидатурам на должность заместителей руководителя территориального органа; г) по кандидатурам на должность руководителей федеральных государственных учреждений, обеспечивающих деятельность территориального органа; д) по структуре и штатному расписанию терри-

ториального органа в пределах показателей, установленных федеральным органом исполнительной власти, а также по смете расходов на содержание территориального органа в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете.

Типовое положение о территориальном органе федерального органа исполнительной власти устанавливает: основные задачи территориального органа; принципы деятельности; порядок утверждения положения о территориальном органе, его структуре, штатном расписании, численности и фонде оплаты труда; полномочия; организацию деятельности и финансовое обеспечение территориального органа.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти осуществляет деятельность в соответствии с законодательством РФ, положением о федеральном органе исполнительной власти и положением об этом территориальном органе.

В типовом положении о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти определяются *типовые правила*:

1) осуществления распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, а также мер государственного принуждения (в случаях, предусмотренных федеральными законами);

2) реализации федеральных программ, планов и иных мероприятий, предусмотренных актами Президента РФ, Правительства РФ и федерального министерства (в отношении федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства);

3) взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти и полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах;

4) осуществления некоторых полномочий руководителя территориального органа (например, приказ Федеральной службы экологическому, технологическому и атомному надзору от 9 ноября 2007 г. № 762 «О полномочиях руководителей территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет»).

Некоторые территориальные органы федеральных органов исполнительной власти могут осуществлять свою деятельность на территории как одного, так и нескольких субъектов РФ. Например, упраздненный в сентябре 2014 г. территориальный орган *Федеральной службы по оборонному заказу* по входящим в его компетенцию вопросам осуществлял свою деятельность на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации во взаимодействии с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе, территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Таким образом, границы территорий, в рамках которых действуют территориальные органы, могут не совпадать с границами субъектов РФ.

Создаваемые в субъектах РФ территориальные органы федеральных органов исполнительной власти действуют на основании соответствующих положений о таких исполнительных органах на территории субъектов РФ. Например, Положение об управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации устанавливает основные задачи управления по субъекту РФ: обеспечение в пределах своих полномочий реализации Министерством юстиции РФ государственной политики в установленной сфере деятельности; координация деятельности территориальных органов подведомственных Минюсту России федеральных служб и федеральных бюджетных учреждений Минюста России в рамках координационных советов при управлениях Минюста России; обеспечение единства правового пространства Российской Федерации на территории субъекта (субъектов) РФ; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина; осуществление деятельности в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, политических партий, религиозных организаций; осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния. Установлены исключения из установившихся правил наименования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Наряду с «управлениями» или «главными управлениями» территориальных органов исполнительной власти действуют, например, *военные комиссариаты* как территориальные органы Министерства обороны РФ (Положение о военных комиссариатах утверждено Указом Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609).

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти входят в единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют деятельность под руководством соответствующих федеральных органов федеральной исполнительной власти. Территориальный орган осуществляет деятельность во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. При решении совместных задач территориальный орган обеспечивает необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Таким образом, территориальные органы федеральной исполнительной власти не входят в систему органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, так как они являются подразделениями федеральных органов государственной власти и непосредственно подчиняются последним. Территориальные органы исполнительной власти взаимодействуют с правительствами (администрациями) соответствующих субъектов РФ. Например, военный комиссар организует взаимодействие военного комиссариата с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и осуществляет взаимодействие непосредственно.

Структура территориального органа ФОИВ включает в себя: руководство (начальник, его заместители), помощники, структурные подразделения: межрайонные отделы, межрайонные отделения, отделы, отделения, территориальные пункты. Положения о структурных подразделениях территориального органа ФОИВ утверждаются начальником территориального органа ФОИВ. По решению руководителя в территориальных органах ФОИВ могут быть образованы коллегии; их заседания и совещания в территориальном органе ФОИВ проводятся по решению начальника территориального органа ФОИВ. Поручения начальника территориального органа ФОИВ по результатам рассмотрения вопросов на заседании коллегии и совещании оформляются протоколом.

Структура органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в конкретной области государственного управления (например, в сфере охраны здоровья граждан), как и само назначение на должность (или освобождение от должности) руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, подлежат *обязательному согласованию* в соответствующем федеральном органе исполнительной власти (например, в Министерстве здравоохранения РФ), которое рассматривает документы, представленные высшим должностным лицом субъекта РФ. В результате указанного согласования принимаются решения о согласовании (или об отказе в согласовании) структуры органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия РФ в конкретной сфере государственного управления, а также решения о согласовании (или об отказе в согласовании) назначения на должность или освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти в субъекте РФ (например: Порядок согласования назначения на должность (освобождения от должности) руководителей, структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан, утвержденный приказом Минздрава России от 24 апреля 2013 г. № 252 н).

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих федеральных органов исполнительной власти с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Указом Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» высшее должностное лицо субъекта РФ наделено определенными полномочиями. Это – полномочия по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов МВД России, МЧС России, Минюста России, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов⁶⁶, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осу-

⁶⁶ См.: Гуреев В. А. Проблемы идентификации концептуальной модели развития Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации. М. : Статут, 2013.

ществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам. Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе вносить руководителю федерального органа исполнительной власти предложение о дисциплинарной ответственности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти за ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей.

Руководитель федерального органа исполнительной власти до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта РФ. В случае отказа в согласовании кандидатуры руководитель федерального органа исполнительной власти вновь предлагает кандидатуру на указанную должность. В случае повторного отказа в согласовании кандидатуры руководитель федерального органа исполнительной власти в срок, не превышающий двух месяцев со дня обращения к высшему должностному лицу субъекта РФ по вопросу о согласовании кандидатуры, принимает решение о назначении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти либо о представлении его к назначению в установленном порядке. О несогласовании кандидатуры руководитель федерального органа исполнительной власти одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует соответственно Президента РФ или Правительство РФ.

С целью выявления эффективности исполнения территориальными органами исполнительной власти государственных функций и предоставления государственных услуг, надлежащего выполнения принадлежащих им полномочий может быть проведена *проверка* деятельности соответствующих территориальных органов исполнительной власти. Например, приказ Росстата от 31 декабря 2013 г. № 516 утвердил Положение о порядке подготовки и проведения проверок деятельности территориальных органов Росстата. Целями проверок являются изучение, анализ, оценка и контроль за деятельностью территориальных органов, а также оказание методологической и практической помощи работникам указанных органов; приказом ФАС от 4 августа 2011 г. № 569 утверждено Положение о порядке подготовки и проведения проверок деятельности территориальных органов ФАС России.

§ 9. Государственные функции исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Важнейшими функциями исполнительных органов государственной власти субъектов РФ являются исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг. На протяжении многих лет в субъектах РФ разрабатывались и принимались административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти. В субъектах РФ действует сложноструктурированное законодательство о *перечнях государственных услуг* и *реестрах государственных функций* исполнительных орга-

нов государственной власти субъектов РФ, а также порядках их формирования и ведения.

Реестр государственных функций исполнительных органов субъектов РФ и порядок ведения такого реестра определяется указами высшего должностного лица субъекта РФ. Например, указом губернатора Воронежской области от 16 мая 2008 г. № 62-у утверждено *Положение о порядке ведения Реестра государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области*. Данное Положение определяет правила ведения Реестра государственных функций исполнительных органов государственной власти области. Реестр государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области – это единая база данных, содержащая информацию о государственных функциях исполнительных органов по реализации полномочий Воронежской области, установленных федеральными и областными законами. Нужно отметить, что в данный Реестр не включаются государственные функции *по осуществлению регионального государственного контроля (надзора)*.

Под *государственной функцией исполнительного органа* государственной власти субъекта РФ понимается конкретное действие (комплекс действий) по реализации или обеспечению реализации властных полномочий, закрепленных федеральными и областными законами, направленное на достижение четко определенного результата.

Паспортом государственной функции является форма, содержащая набор систематизированных данных о государственной функции, заполняемая исполнительным органом государственной власти области, в чью компетенцию входит исполнение данной государственной функции.

Ведение Реестра – это государственная функция, которая связана с включением государственных функций в Реестр, внесением изменений и дополнений, исключением государственных функций из Реестра, опубликованием перечня государственных функций, внесенных в Реестр. Внесению в Реестр подлежат: государственные функции по исполнению полномочий субъекта РФ, установленные федеральным и региональным законодательством, и государственные функции по реализации полномочий РФ, переданные в установленном порядке субъекту РФ. Реестр носит сводный характер и формируется на основе данных мониторинга действующего законодательства, проводимого исполнительными органами государственной власти субъекта РФ в установленном порядке. Мониторинг государственных функций высшего исполнительного органа субъекта РФ (например, правительства области) проводится его структурными подразделениями в пределах их компетенции. Ведение Реестра государственных функций исполнительных органов государственной власти субъекта РФ осуществляется, как правило, правовым управлением (департаментом) правительства области (края).

Реестр утверждается указом губернатора Воронежской области; он формируется на основе реестров государственных функций исполнительных органов государственной власти области, которые ведутся на бумажных и электронных носителях указанными органами по специально установленной форме.

Реестр государственных функций исполнительных органов государственной власти субъектов РФ содержит: 1) регистрационный номер государственной функции; 2) наименование государственной функции; 3) наименование исполнительного органа государственной власти, исполняющего государственную функцию; 4) нормативные правовые акты (с указанием пункта, статьи федерального закона, закона субъекта РФ), в соответствии с которыми исполняется государственная функция; 5) результат государственной функции.

Гарантируется установление режима максимальной открытости (прозрачности) с целью обеспечения прав населения субъектов РФ на получение информации о предоставлении государственных функций исполнительными органами государственной власти.

В качестве Приложения к Положению о порядке ведения Реестра государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области выступает Инструкция по заполнению паспортов функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

В целях обеспечения заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией о государственных функциях, исполняемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области в соответствии с федеральными законами и законами Воронежской области, и реализации указа губернатора Воронежской области от 16 мая 2008 г. № 62-у «О Реестре государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области» указом губернатора Воронежской области от 19 февраля 2009 г. № 81-у утвержден *Реестр государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области*. Этот Реестр содержит перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области государственных функций. Всего в данном Реестре (на август 2014 г.) сосредоточено 418 государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области, что намного больше по сравнению с числом государственных функций, установленных в самом начале формирования данного Реестра в 2009 г. В июне 2016 г. таких функций насчитывалось уже 509. К государственным функциям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ относятся, например: осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; осуществление контроля за деятельностью районных и городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, оказание им организационно-методической помощи; осуществление нормативного правового регулирования на территории Воронежской области; ведение Реестра государственных функций исполнительных органов государственной власти Воронежской области; ведение Перечня государственных услуг исполнительных органов государственной власти Воронежской области; стимулирование жилищного строительства;

обеспечение защиты прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья и в сфере обращения лекарственных средств; финансирование комплектования и обеспечения сохранности фондов государственных библиотек; содействие в обучении и подготовке работников для народных художественных промыслов; проведение периодических государственных технических осмотров самоходных машин и других видов техники.

§ 10. Государственные услуги, предоставляемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации

В субъектах РФ сформировано законодательство, устанавливающее порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъектов РФ государственных услуг стандартам качества государственных услуг. Например, в Воронежской области принят закон от 9 октября 2007 г. «О стандартизации качества государственных услуг Воронежской области». Он устанавливает основные принципы организации системы стандартизации качества государственных услуг Воронежской области, а также определяет следующие понятия:

государственная услуга Воронежской области – услуга, оказываемая органами государственной власти Воронежской области, государственными учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти Воронежской области;

качество государственной услуги – степень соответствия государственной услуги установленным требованиям к ее предоставлению;

стандартизация государственных услуг – деятельность органов государственной власти Воронежской области, государственных учреждений по установлению требований и правил к предоставлению государственных услуг, в том числе к качеству государственных услуг.

Стандартизация качества государственных услуг производится на основании, во-первых, *основных принципов* предоставления государственных и муниципальных услуг, установленных Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а во-вторых, с учетом таких принципов, как: законность, экономичность, публичность, гарантированность исполнения, актуальность (необходимость систематического пересмотра стандарта качества государственных услуг в сторону установления более строгих требований к качеству предоставляемых государственных услуг).

Высший орган исполнительной власти субъекта РФ (например, правительство Воронежской области): 1) определяет порядок формирования и ведения реестра государственных услуг; 2) утверждает перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления госу-

дарственных услуг; 3) определяет порядок определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Воронежской области государственных услуг; 4) утверждает реестр государственных услуг; 5) определяет порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг; 6) определяет порядок анализа практики применения административных регламентов по предоставлению государственных услуг.

Правительство Воронежской области своим постановлением от 15 апреля 2011 г. № 300 утвердило Порядок формирования и ведения реестра государственных услуг Воронежской области. Реестр государственных услуг Воронежской области содержит сведения:

– о государственных услугах, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области;

– об услугах, предоставляемых участвующими в предоставлении государственных услуг учреждениями (организациями) и включенных в Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Воронежской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, утвержденный правительством Воронежской области;

– об услугах, предоставляемых государственными учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), и включенных в перечни, утвержденные Правительством Российской Федерации и правительством Воронежской области;

– о государственных функциях по осуществлению регионального государственного контроля (надзора), исполняемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области;

– об исполнительных органах государственной власти Воронежской области, государственных учреждениях, иных организациях, участвующих в предоставлении государственных услуг Воронежской области (далее – сведения об услугах (функциях)).

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ предоставляют соответствующие государственные услуги⁶⁷. Высшие должностные лица субъектов РФ своими решениями утверждают положения о порядке ведения перечня государственных услуг исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Например, указом губернатора Воронежской области от 16 мая 2008 г. № 61-у утверждено *Положение о порядке ведения Перечня государственных услуг исполнительных органов государственной власти Воронежской области*. Данное Положение устанавливает следующие понятия:

государственная услуга, предоставляемая исполнительным органом государственной власти Воронежской области, – деятельность по реализации функций исполнительного органа государственной власти Воронежской

⁶⁷ См., например: *Васильева А. Ф.* Сервисное государство : административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М. : РАП, 2012.

области, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами Воронежской области полномочий исполнительных органов государственной власти Воронежской области, предоставляющих государственные услуги. Предоставление государственных услуг исполнительным органом государственной власти Воронежской области осуществляется в соответствии с *административными регламентами*;

Перечень государственных услуг исполнительных органов государственной власти Воронежской области – перечень государственных услуг и государственных функций по осуществлению регионального государственного контроля (надзора), предоставляемых и исполняемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области;

заявитель государственной услуги – физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в исполнительный орган государственной власти Воронежской области, предоставляющий государственные услуги, с запросом о предоставлении государственной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме;

государственная функция по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) – деятельность исполнительных органов государственной власти Воронежской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории Воронежской области, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и иными нормативными правовыми актами, по соблюдению юридическими лицами и физическими лицами обязательных требований и норм, установленных законодательством Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Воронежской области. Исполнение государственных функций по осуществлению государственного регионального контроля (надзора) исполнительными органами государственной власти Воронежской области осуществляется в соответствии с *административными регламентами*.

Ведение Перечня государственных услуг – государственная функция, связанная с включением государственных услуг и государственных функций по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в Перечень государственных услуг, внесением изменений и дополнений, исключением государственных услуг из Перечня государственных услуг, опубликованием перечня государственных услуг, внесенных в Перечень государственных услуг.

Целью ведения Перечня государственных услуг является обеспечение заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией о

государственных услугах, их объеме и качестве, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

Перечень государственных услуг содержит: регистрационный номер государственной услуги; наименование государственной услуги; наименование исполнительного органа государственной власти Воронежской области, предоставляющего (исполняющего) государственную услугу (функцию); нормативные правовые акты, в соответствии с которыми предоставляется (исполняется) государственная услуга (функция); сведения о возмездности (безвозмездности) предоставления государственной услуги; заявитель государственной услуги; результат государственной услуги (функции).

Внесению в Перечень подлежат государственные услуги по каждому исполнительному органу в установленном порядке.

Для обеспечения прав населения субъекта РФ на получение информации о предоставлении государственных услуг в отношении Перечня государственных услуг вводится режим максимальной открытости (публичности). Перечень государственных услуг не реже одного раза в год рассматривается на предмет уточнения содержания и описания государственных услуг с целью обеспечения максимального удовлетворения потребностей получателей государственных услуг. Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, а также структурные подразделения в пределах их компетенции осуществляют работу по ведению *мониторинга* Перечня государственных услуг.

Следующим шагом в создании системы нормативных правовых актов, устанавливающих порядок предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, является утверждение Перечня государственных услуг исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Например, в Воронежской области указом губернатора Воронежской области от 27 мая 2011 г. № 214-у утвержден *Перечень государственных услуг исполнительных органов государственной власти Воронежской области*, в который включены более 160 государственных услуг (следует напомнить, что на момент принятия первого Перечня государственных услуг в Воронежской области в 2008 г. были установлены 72 государственные услуги). В июне 2016 г. число государственных услуг возросло до 182. К таким государственным услугам исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, например, относятся: выдача государственных жилищных сертификатов; выдача разрешений на предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства; оказание бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан на территории Воронежской области; выплата и перерасчет пенсии за выслугу лет; выдача юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, переоформление и выдача дубликатов разрешений; осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; содействие урегулированию коллективных трудовых споров в пределах своих полномочий; установление платы за подключение (технологическое присоединение) к системе теплоснабжения; выдача и аннулирование охотничьих

билетов в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; осуществление лицензионного контроля лицензируемых видов деятельности в сфере охраны здоровья; осуществление лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции; осуществление регионального государственного экологического надзора, регионального государственного жилищного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора.

В соответствии с Законом Воронежской области от 9 октября 2007 г. «О стандартизации качества государственных услуг Воронежской области» постановлением администрации Воронежской области от 27 мая 2008 г. № 439 утвержден *Порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг стандартам качества государственных услуг*. Проведение оценки соответствия качества государственных услуг стандартам качества государственных услуг является обязательными и осуществляется исполнительными органами государственной власти Воронежской области, в ведении которых находятся соответствующие областные государственные учреждения. Таким образом, государственные услуги, предоставляемые государственными бюджетными учреждениями в сфере образования, здравоохранения, культуры и туризма, социальной политики за счет средств областного бюджета населению Воронежской области, являются объектами оценки качества государственных услуг. Подведомственные исполнительным органам государственной власти Воронежской области в сфере образования, здравоохранения, культуры и туризма, социальной политики областные бюджетные учреждения, предоставляющие населению государственные услуги, являются субъектами оценки качества государственных услуг.

Результаты оценки качества государственных услуг учитываются исполнительными органами государственной власти при распределении бюджетных ассигнований по подведомственным получателям бюджетных средств при планировании бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Оценка качества государственной услуги производится по таким параметрам, как: условия обслуживания (удобство, вежливость, время предоставления государственной услуги и т.п.); соблюдение нормативов потребления материально-технических ресурсов при предоставлении государственных услуг (наличие необходимого оборудования, нормы расходных материалов и т.п.); соблюдение санитарно-гигиенических норм; полнота выполнения процедур, необходимых для предоставления государственных услуг; квалификационные требования к персоналу, оказывающему государственную услугу; иные требования, предусмотренные стандартами качества государственных услуг. Если хотя бы один из параметров государственной услуги не выполнен, считается, что услуга не соответствует стандарту качества.

Оценка качества государственных услуг проводится с использованием следующих основных методов: опрос (анкетирование) населения Воронежской области о качестве предоставляемых услуг (утвержден Порядок проведения опроса (анкетирования) населения Воронежской области о качест-

ве предоставляемых государственных услуг); проведение контрольных мероприятий по проверке соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг стандартам качества государственных услуг (утвержден Порядок проведения контрольных мероприятий по проверке соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг стандартам качества государственных услуг); рассмотрение обращений граждан, которые могут поступать в устной форме, в письменной форме, в электронной форме, в форме заявлений, предложений и жалоб, зафиксированных в книге обращений, обязательной к ведению во всех организациях, оказывающих государственные услуги (Порядок ведения книги обращений). Как известно, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы и их должностным лицам, в государственные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление *публично-значимых функций*, и их должностным лицам.

Требования к результатам работы организаций, предоставляющих государственные услуги, финансируемых за счет средств областного бюджета, устанавливаются исполнительными органами государственной власти Воронежской области, являющиеся главными распорядителями средств областного бюджета (Положение об основных требованиях к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со стандартами качества государственных услуг, утвержденное постановлением администрации Воронежской области от 27 мая 2008 г. № 439).

В субъектах РФ в целях совершенствования порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, ликвидации излишних ограничений при их предоставлении по принципу «одного окна», а также для выполнения требований Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ были разработаны планы поэтапного предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» (например, План организации поэтапного предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в Воронежской области, утвержденный постановлением правительства Воронежской области от 26 ноября 2012 г. № 1069).

§ 11. Органы местного самоуправления как субъекты административного права

11.1. Местное самоуправление в Российской Федерации: общие положения

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а

также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций⁶⁸.

Таким образом, принадлежащая народу публичная власть реализуется в двух формах – государственной и муниципальной власти. В первом случае российское общество выступает в качестве такого субъекта, как народ Российской Федерации, государственная власть народа распространяется на всю территорию государства, носит суверенный характер, осуществляется им как непосредственно, так и через органы государственной власти. Во втором случае общество выступает как совокупность территориальных коллективов, к которым относится население, проживающее в муниципальных образованиях.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в границах муниципальных образований. Муниципальными образованиями являются городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, а также внутригородские территории городов федерального значения.

Население муниципального образования как субъект муниципальной власти на соответствующей территории решает вопросы местного значения как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Иные социальные структуры, объединения членов общества, создаваемые по различным критериям и не обладающие публично-властным характером, образуют структуру гражданского общества. К ним относятся, например, политические партии, общественные объединения, религиозные и иные организации. Их деятельность по отношению к своим членам также носит властный характер. К примеру, обязательными для членов политической партии, общественного объединения являются решения, принимаемые на их съездах, собраниях, конференциях, они должны соблюдать устав своей организации, в противном случае могут быть исключены из нее. Однако в данном случае эта власть не обладает свойствами публичной власти, не является общеобязательной для всего народа или населения муниципального образования. Деятельность подобных объединений осуществляется иными методами, чем деятельность органов государственной и муниципальной власти (речь идет

⁶⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 04.10.2014 № 290-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

в основном об убеждении, воспитании, влиянии авторитета руководителей и т.п.), их решения не обеспечиваются государственным принуждением.

Публичная власть неотделима от понятия «управление», поскольку выступает важнейшим средством осуществления управленческой деятельности субъектами публичной (государственной и муниципальной) власти. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут осуществлять управленческую деятельность только в том случае, если их решения носят обязательный характер для тех, кому они адресованы, если они способны обеспечить посредством использования властных полномочий исполнение принимаемых планов, программ, иных актов. Под государственным управлением, в соответствии с классическим определением В. Еллиненка, понимается деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законотворчества и правосудия (государственное управление в узком смысле как деятельность исполнительной власти)⁶⁹.

Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией РФ, не входят в систему органов государственной власти. Они самостоятельно осуществляют решение вопросов местного значения, осуществляют муниципальное управление на своей территории. В то же время они взаимодействуют с органами государственной власти, обеспечивая исполнение законов и иных нормативных правовых актов на территории муниципальных образований, исполняя переданные им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельные государственные полномочия. Органы государственной власти оказывают органам местного самоуправления финансовую, материальную, методическую, организационную и иную поддержку, в ряде случаев, предусмотренных законами, осуществляют контроль за их деятельностью.

Взаимодействие и сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления является необходимым условием эффективной управленческой деятельности в государстве в целом. Как известно, управленческая деятельность регулируется нормами административного права, поэтому органы местного самоуправления во многих случаях также выступают в качестве субъектов административного права.

11.2. Структура, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления

Основы правового статуса органов местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципально-

⁶⁹ Цит. по: *Старилов Ю. Н.* Административное право. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. Ч.1 : История. Наука. Предмет. Нормы. С. 153.

го образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

К исключениям относятся следующие ситуации. Во-первых, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, представительный орган поселения не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется, в этом случае его полномочия также осуществляются сходом граждан. Во-вторых, уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В таком случае в поселении – административном центре муниципального района – местная администрация не образуется.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Для формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением в законе предусмотрены два варианта. Помимо избрания депутатов на муниципальных выборах, представительные органы данных муниципальных образований могут быть сформированы из представителей органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в их состав. Так, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения нормой представительства. Законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может

быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать $1/3$ от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае избрания представительного органа муниципального района на муниципальных выборах число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать $2/5$ от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать $1/3$ состава представительного органа указанного городского округа.

Представительный орган решает наиболее важные вопросы, отнесенные к ведению муниципального образования. Кроме того, он наделяется законом исключительной компетенцией. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с его уставом осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, входящим в его компетенцию.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия

депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Указанные выше ограничения (п. 4) не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования наделен следующими полномочиями:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты (постановления и распоряжения);

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если он возглавляет местную администрацию, — о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация. Несмотря на то что в силу ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (местные администрации) можно рассматривать как часть системы исполнительных органов Российской Федерации. Местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения – представительным органом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, внутригородского района, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения

– уставом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Например, Закон Воронежской области «Об условиях контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, и о дополнительных требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа)» от 4 мая 2006 г.⁷⁰ устанавливает к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) следующие дополнительные требования:

1) наличие высшего профессионального образования;

2) знание Конституции РФ, нормативных правовых актов Российской Федерации, Воронежской области и муниципального района (городского округа), необходимых для исполнения должностных обязанностей в части осуществления отдельных государственных полномочий;

3) наличие стажа работы на государственных должностях Российской Федерации, субъекта РФ и (или) выборных муниципальных должностях – не менее трех лет, либо стажа государственной гражданской и (или) муниципальной службы – не менее пяти лет, либо стажа работы на должности руководителя организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности – не менее четырех лет, либо период осуществления депутатских полномочий на непостоянной основе – не менее четырех лет.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В поселении, внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

⁷⁰ Коммуна. 2006. 6 мая.

В случае если полномочия местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, возложены на местную администрацию данного муниципального района, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе 1/4 членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, 1/4 – представительным органом поселения – административного центра муниципального района, – а половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Глава местной администрации, как и глава муниципального образования, должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также несоблюдением ограничений, установленных федеральными законами;

2) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – в связи с наруше-

нием условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также несоблюдением ограничений, установленных федеральными законами;

3) главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Так, Уставом городского округа город Воронеж⁷¹ предусмотрено, что в структуру администрации городского округа входят глава городского округа, исполняющий полномочия главы администрации, заместители главы администрации городского округа, отраслевые (функциональные) и территориальные структурные подразделения администрации городского округа. Структурные подразделения администрации городского округа – департаменты, комитеты, управления, отделы, комиссии, территориальные подразделения администрации городского округа (районные управы) и иные структурные подразделения являются органами администрации городского округа. Правовой статус органов администрации городского округа определяется положениями, утверждаемыми главой городского округа. Органы администрации городского округа могут наделяться правами юридического лица решениями городской Думы. Органы администрации городского округа возглавляются единоличными руководителями. Должностные инструкции для сотрудников органов администрации городского округа утверждаются руководителем соответствующего органа.

Управа района городского округа (далее – управа района) является территориальным исполнительно-распорядительным органом администрации городского округа и осуществляет свою деятельность в соответствии с положением, утверждаемым постановлением администрации городского округа. Управу района городского округа возглавляет руководитель управы.

Формирование администрации городского округа город Воронеж, в соответствии с его Уставом, осуществляется следующим образом. Глава городского округа в соответствии с утвержденной городской Думой структурой администрации городского округа самостоятельно формирует штаты администрации городского округа в пределах средств, предусмотренных в бюджете городского округа для содержания и организации работы администрации городского округа. Заместители главы администрации городского округа, руководители департаментов администрации городского округа, руководители органов администрации городского округа, осуществляющих функции по управлению средствами бюджета городского округа, объектами муниципальной собственности и по обеспечению муниципального заказа, руководители территориальных подразделений администрации городского округа

⁷¹ Постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-1 // Воронежский курьер. 2004. 16 нояб.

(районных управ), а также руководители муниципальных предприятий, перечень которых утверждается городской Думой, назначаются на должность главой городского округа по согласованию с городской Думой. Руководители иных органов администрации городского округа назначаются главой городского округа единолично.

Глава городского округа утверждает структуру и штаты территориальных подразделений администрации городского округа (районных управ) по представлению их руководителей, осуществляет общее руководство и координацию деятельности территориальных подразделений администрации городского округа (районных управ).

В структуру органов местного самоуправления входит также контрольно-счетный орган муниципального образования, который является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Контрольно-счетный орган муниципального образования подотчетен представительному органу муниципального образования. Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. Деятельность контрольно-счетных органов не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа.

Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Организация и деятельность контрольно-счетного органа внутригородского муниципального образования городов федерального значения определяются законом субъекта РФ – города федерального значения.

Представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В порядке, определяемом законами субъектов РФ – городов федерального значения,

представительные органы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов РФ – городов федерального значения о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в составе контрольно-счетного органа может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа.

Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее срока полномочий представительного органа.

Структура контрольно-счетного органа определяется в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. В состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа.

Штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В контрольно-счетном органе может быть образован коллегиальный орган (коллегия). Коллегиальный орган (коллегия) рассматривает наиболее важные вопросы деятельности контрольно-счетного органа, включая вопросы планирования и организации его деятельности, методологии контрольной деятельности. Компетенция и порядок работы коллегиального органа (коллегии) определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и (или) регламентом контрольно-счетного органа.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования.

Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

- 1) председателем представительного органа муниципального образования;

2) депутатами представительного органа муниципального образования – не менее 1/3 от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования;

3) главой муниципального образования.

Право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования в представительный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования.

Предложения о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

11.3. Компетенция органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальное управление на соответствующей территории, которое, наряду с государственным, является частью публичного управления. Поэтому муниципальному управлению присущи многие качества, свойственные государственному управлению. Так, государственно-правовой характер управления определяется следующими признаками:

– во-первых, в процессе управления осуществляются функции государства при соблюдении интересов государства (публичных интересов) и обеспечении прав и свобод граждан;

– во-вторых, функции управления осуществляются специально создаваемыми государством субъектами по поручению и от его имени или другими субъектами, которым государство передает часть своих полномочий в сфере управления;

– в-третьих, все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами⁷².

Аналогичные признаки свойственны и муниципальному управлению. Так, в процессе реализации функций местного самоуправления отражаются публичные интересы жителей муниципального образования, а обеспечение прав и свобод человека и гражданина, в соответствии со ст. 18 Конституции РФ, является важнейшим направлением деятельности не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления как субъекты административного права действуют в пределах компетенции, установленной законодательством.

⁷² См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право. Ч. 1. С. 155–156.

Компетенция по своей сути представляет собой правовое средство (или форму) общественного разделения труда по управлению обществом⁷³.

Компетенция органа публичной власти представляет собой совокупность властных полномочий по предметам его ведения, установленным законодательством. Под предметами ведения субъекта компетенции обычно понимается сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено законодательством к компетенции данного субъекта. Предметами ведения органов местного самоуправления являются вопросы местного значения. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Вопросы местного значения для каждого вида муниципального образования закреплены исчерпывающим образом в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К примеру, в соответствии с п. 1 ст. 16 указанного закона к вопросам местного значения городского округа относятся:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и 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 городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

⁷³ См.: *Кутафин О. Е., Шерemet К. Ф.* Компетенция местных Советов. М. : Юрид. лит., 1986. С. 22–26.

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

7.2) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

9.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

9.2) до 1 января 2017 г. предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

12) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта РФ), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

13) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению

населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

14) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

15) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

16) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

16.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

17) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

18) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

19) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

20) формирование и содержание муниципального архива;

21) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

22) участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

23) утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

24) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных

ренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

24.1) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

25) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

26) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

27) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

28) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

29) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

30) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

31) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего

предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

32) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

33) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

34) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

35) осуществление муниципального лесного контроля;

36) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

37) осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа.

38) организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ.

Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделены следующими полномочиями:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными

ми предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4.1) регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

4.2) полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»;

4.3) полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;

6.1) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и повышении энергетической эффективности;

9) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

По вопросам, отнесенным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов могут устанавливаться федеральными законами, уставами муниципальных образований. Полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению отнесенных к их ведению вопросов местного значения могут устанавливаться законами субъектов РФ.

Законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме полномочий по решению вопросов местного значения, в компетенцию органов местного самоуправления могут входить делегированные государственные полномочия, поскольку в соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их

осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ – законами субъектов РФ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Кроме того, органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

В компетенцию органов местного самоуправления могут входить полномочия по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, право осуществления которых предусмотрено в ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им фе-

деральными законами или законами субъектов РФ, если это участие предусмотрено федеральными законами.

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке, могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им федеральными законами или законами субъектов РФ, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствующем порядке, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование указанных полномочий по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, органы местного самоуправления участвуют в реализации компетенции государства, осуществляют значительную часть государственных полномочий, как переданных им федеральными законами и (или) законами субъектов РФ, так и исполняемых ими по собственной инициативе.

Г л а в а 8

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ

§ 1. Государственная должность: понятие и основные черты

Федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливают, что государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий обязанности по должности государственной службы за денежное вознаграждение. Таким образом, статус государственного служащего определяется как минимум двумя условиями: замещение государственной должности, которая учреждена в государственном органе, и получение классного чина (дипломатического ранга, специального звания).

С организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в основе системы государственной службы. В этом смысле должность является независимой от государственного служащего, т.е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются для решения одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах.

Так сложилось, что, несмотря на очень высокий уровень теоретического рассмотрения вопросов правовой регламентации организации и функционирования российской государственной службы, государственная должность не получила полноценного и всестороннего изучения в теории административного права¹. Хотя, как известно, именно институт должности (государственной должности) является одним из основополагающих элементов в системе и структуре государственной службы, как, впрочем, и во всей публичной администрации. Должность обуславливает необходимость соответствующего правового регулирования. Государство устанавливает реестры должностей, создает в этой управленческой среде юридические порядки и процедуры. В законодательстве всех стран, имеющих в той или иной степени правильно организованную публичную службу, основополагающими нормами являются правовые нормы о должности (государственной должности или о должности государственной службы).

Административная карьера лица и сама должность переплетаются между собой². Иногда доказывают, что такая связь и выступает признаком *демо-*

¹ Материал по этой тематике можно найти, например, в следующих научных трудах: Гришкова А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учеб. курс ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. С. 174–206 ; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд. М., 2006. С. 47–52 ; Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. : Проспект ; Екатеринбург : Урал. гос. юрид. акад., 2013. С. 107–115.

² О практическом значении должности в жизни профессионального чиновника см., например: Стариков Ю. Н. О современной теории административного права, гранич

кратичности общественных и административных отношений, так как возникает необходимость в обосновании лицом своих притязаний на должность и в демонстрации (доказывании) особых заслуг; зарождается в известном смысле конкуренция (конкурс) в государственно-служебной деятельности. Лицо, находясь на государственной службе и занимая должность, прежде всего, должно действовать по установленным правовым стандартам, правилам служебных правоотношений и служебной этики (этического кодекса).

Необходимо разграничивать такие понятия, как «учреждение государственной должности» и «замещение государственной должности». *Учреждение государственной должности* – это порядок установления государственной должности уполномоченным субъектом (государственным органом, должностным лицом) в структуре самого государственного органа. Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ; должности государственной гражданской службы субъектов РФ – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность. В специальной литературе делается уточнение и акцентируется внимание на том, что «в реальной аппаратной действительности должности государственной службы обычно учреждаются не иначе как в распорядительном порядке. По этому поводу издается акт управления»³; таким образом, «реальное учреждение должности происходит именно при утверждении штатного расписания»⁴.

Должности государственной службы учреждаются в целях непосредственного исполнения, организации и обеспечения исполнения полномочий государственных органов, их территориальных органов, подразделений либо полномочий лиц, замещающих государственную должность РФ. Учрежденные государственные должности (или должности государственной службы) перечисляются в *Сводном перечне* государственных должностей Российской Федерации или в *Реестре должностей* государственной гражданской службы Российской Федерации. *Замещение государственной должности* – это способ поступления гражданина в государственный орган на государственную должность или на государственную службу с целью исполнения должностных обязанностей (*назначение, избрание, конкурс*). *Основанием замещения* государственной должности (или должности государственной службы) является избрание лица на соответствующую должность (например, основание должности высшего должностного лица субъекта РФ – избрание лица на эту должность в порядке, предусмотренном федеральным и региональным законодательством) или назначение лица на должность.

Основаниями замещения государственных должностей могут быть: указы Президента РФ или указы губернаторов в субъектах РФ о назначении на

творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Адм. право и процесс. 2013. № 11. С. 23–25.

³ Гришкова А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Указ. соч. С. 180.

⁴ Там же.

соответствующую государственную должность; назначение лица на государственную должность решением представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта РФ (например, решение Воронежской областной Думы о назначении на должность председателя Контрольно-счетной палаты Воронежской области и ее аудиторов, а также о назначении на должность Уполномоченного по правам человека в Воронежской области).

Замещение должности государственной службы может осуществляться *по конкурсу*. Именно такая терминология и используется в законодательстве о государственной гражданской службе: поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Содержанием конкурса является оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

В процессе отбора кандидатов на государственную должность или должность государственной службы применяются все указанные процедуры замещения должности, т.е. результаты конкурсного отбора на государственной службе утверждаются в индивидуальном административном правовом акте о назначении лица на должность государственной службы. Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на должность населением соответствующего субъекта РФ. Конституции (уставы) субъектов РФ устанавливают порядок *вступления в государственную должность* избранного высшего должностного лица субъекта РФ. В актах служебного законодательства иногда эквивалентом термина «замещение должности» используется *«занятие должности»* (лицо, занимающее должность). Например, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливает термин «лица, замещающие (занимающие) государственные должности».

Назначение на должности государственной службы и *освобождение от должностей* государственной службы устанавливаются законами о соответствующем виде государственной службы. Например, назначение на воинские должности и освобождение от воинских должностей устанавливаются указами Президента РФ или в порядке, установленном Положением о порядке прохождения военной службы. На государственного служащего может быть возложено временное исполнение обязанностей по должности государственной службы, которую он не занимает. Временное исполнение полномочий по государственной должности устанавливается законодательством в субъектах РФ.

Замещение государственной должности завершается в связи с *прекращением полномочий* лиц, замещающих эти должности. Таким образом, прекращение полномочий – это основание для окончания замещения государственной должности.

В действующем российском законодательстве о государственной службе государственная должность определяется как должность в федеральных

органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Таким образом, в нормативных правовых актах закрепляются следующие составляющие данного понятия: 1) должность – это базовая структурная единица государственных органов, определяющая их построение и функционирование; 2) она учреждается в установленном законодательством порядке; 3) нормативное определение нахождения должности в структуре аппарата государственного органа; 4) классификация должностей в государственных органах; 5) предусматривается присвоение соответствующего классного чина или специального звания (дипломатического ранга, воинского звания), установленного по должностям государственной службы в государственных органах; 6) объединение должностей в соответствующий перечень или реестр; установление в определенном порядке перечней типовых должностей в государственных органах и соответствующих им классных чинов и специальных званий; 7) наличие категорий и групп должностей государственной службы; 8) закрепление квалификационных требований к должностям государственной службы; 9) разработка и утверждение должностных регламентов или должностных инструкций, устанавливающих порядок осуществления профессиональной служебной деятельности государственных служащих (включая перечень должностных обязанностей); 10) должность обуславливает наличие денежного содержания (денежного довольствия) государственного служащего; 11) определяет ответственность лица, замещающего должность, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных должностных обязанностей; 12) отдельные должности государственной службы обуславливают разработку особых условий прохождения государственной службы (установление специальных обязанностей сотрудников) или порядок прохождения службы в особых условиях (например, профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих в период действия военного или чрезвычайного положений, при проведении контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций).

Закон определяет систему и модель государственной службы по организационно-должностному критерию, устанавливая перечень и виды должностей государственной службы и характеризуя их. Из системы этих должностей исключаются государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального Собрания РФ и некоторых других лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Деятельность лиц, которые замещают государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» не регулируется. Их правовой статус устанавливается

специальными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ утвержден Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381: 1) первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ; 2) член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; 3) председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; 4) первый заместитель, заместитель председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; 5) председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; 6) депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; 7) председатель, заместитель председателя, судья конституционного (уставного) суда субъекта РФ; 8) председатель, заместитель председателя, секретарь избирательной комиссии субъекта РФ, а также член этой комиссии с правом решающего голоса; 9) председатель, заместитель председателя, аудитор (член) контрольно-счетного органа субъекта РФ; 10) Уполномоченный по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте РФ; 11) мировой судья.

В субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие перечни государственных должностей в соответствующем субъекте РФ. Например, Законом Воронежской области от 11 ноября 2009 г. № 133-ОЗ «О государственных должностях Воронежской области» для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Воронежской области, иных государственных органов Воронежской области учреждаются государственные должности: губернатор Воронежской области; председатель Воронежской областной Думы; первый заместитель председателя Воронежской областной Думы; заместитель губернатора Воронежской области; руководитель аппарата губернатора и правительства Воронежской области; заместитель председателя Воронежской областной Думы; председатель избирательной комиссии Воронежской области; председатель Контрольно-счетной палаты Воронежской области; первый заместитель председателя правительства Воронежской области; заместитель председателя правительства Воронежской области; заместитель председателя избирательной комиссии Воронежской области; председатель комитета Воронежской областной Думы, работающий на постоянной основе; заместитель председателя комитета Воронежской областной Думы, работающий на постоянной основе; член комитета Воронежской областной Думы, работающий на постоянной основе; секретарь избирательной комиссии Воронежской области; аудитор Контрольно-счетной палаты Воронежской области; председатель территориальной избирательной комиссии; председатель Уставного суда Воронежской области; заместитель председателя Уставного суда Воронежской области; судья Уставного суда Воронежской области; руководитель департамента Воронежской области; руководитель представительства Воронежской области; руководитель управления Воронежской области; руководитель инспекции Воронежской области;

руководитель отдела Воронежской области; уполномоченный по правам человека в Воронежской области; уполномоченный по защите прав предпринимателей в Воронежской области.

§ 2. Должности государственной службы.

Реестры должностей государственной службы

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» должности государственной службы могут учреждаться федеральными законами, законами субъектов РФ, а также федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

Согласно нормативным положениям о видах государственной службы должности государственной службы можно разделить на следующие виды:

- 1) должности государственной гражданской службы:
 - а) должности федеральной государственной гражданской службы;
 - б) должности государственной гражданской службы субъекта РФ;
- 2) воинские должности;
- 3) должности федеральной государственной службы иных видов.

Предусматривается, что должности государственной службы различных видов могут учреждаться в федеральном государственном органе.

Федеральные законы о видах государственной службы и законы субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации распределяют должности государственной службы по группам и (или) категориям.

Квалификационные требования к должностям государственной службы устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ, а также федеральными и региональными нормативными правовыми актами. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает квалификационные требования к должностям гражданской службы (ст. 12). В их число входят: требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Государственная должность устанавливает перечень функций и полномочий в части реализации компетенции государственного органа одним лицом. Государственные должности в государственных органах субъектов РФ учреждаются законами и иными актами законодательства России, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Должности гражданской службы можно классифицировать по категориям и группам.

Категориями должностей гражданской службы являются:

- 1) *руководители* – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов

федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

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

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

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

К *группам* должностей гражданской службы относятся:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты» классифицируются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. Должности категории «обеспечивающие специалисты» законодатель разделяет на главную, ведущую, старшую и младшую должности гражданской службы.

Одним из важнейших правовых источников развития и конкретизации конституционных основ государственной службы является принятый Президентом РФ Указ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», который устанавливает *Сводный перечень* наименований *государственных должностей Российской Федерации*. В нем содержится перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. Выделяются, например, государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Первого заместителя и заместителя Председателя Правительства РФ, Министра РФ – Руководителя Аппарата Правительства РФ, Федерального министра, Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Уполномоченного по правам человека, Руководителя высшего государственного ор-

гана исполнительной власти субъекта РФ, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Счетной палаты, Председателя ЦИК РФ, председателя федерального суда, судьи федерального суда.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 9) устанавливает, что утверждаемый Президентом РФ *реестр должностей федеральной государственной службы* включает в себя перечни: 1) должностей федеральной государственной гражданской службы; 2) типовых воинских должностей; 3) типовых должностей федеральной государственной службы иных видов.

Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 утвержден *Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы*. Начиная с 2006 г. наименования должностей федеральной государственной гражданской службы в федеральных государственных органах и их аппаратах были приведены в соответствие с наименованием должностей гражданской службы, включенных в Реестр. В зависимости от изменений и дополнений, часто вносимых в систему и структуру федеральных государственных органов, в которых учреждаются должности государственной гражданской службы, происходят изменения и в указанном Реестре должностей. Например, согласно Указу Президента РФ от 29 июля 2014 г. № 538 в связи с созданием Суда по интеллектуальным правам в данном Реестре появились соответствующие должности гражданской службы аппарата Суда по интеллектуальным правам (руководитель секретариата председателя суда, помощник и советник председателя суда и др.). А должности, учрежденные ранее в аппарате Высшего Арбитражного Суда РФ, были исключены из Реестра должностей в связи с упразднением в 2014 г. этого суда.

В Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы входят:

- 1) перечень должностей в Администрации Президента РФ;
- 2) перечень должностей в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ;
- 3) перечень должностей в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- 4) перечень должностей в Аппарате Правительства РФ;
- 5) перечень должностей в федеральных министерствах;
- 6) перечень должностей в Управлении делами Президента РФ;
- 7) перечень должностей в Главном управлении специальных программ Президента РФ и Федеральном агентстве специального строительства;
- 8) перечень должностей в федеральных службах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ;
- 9) перечень должностей в федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных федеральным министерствам;
- 10) перечень должностей в представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом;

11) перечень должностей в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти;

12) перечень должностей в центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел РФ на территории РФ;

13) перечень должностей в аппарате Конституционного Суда РФ;

14) перечень должностей в аппарате Верховного Суда РФ;

15) перечень должностей в аппаратах федеральных судов общей юрисдикции;

16) перечень должностей в аппаратах арбитражных судов РФ;

17) перечень должностей в системе Судебного департамента при Верховном Суде РФ;

18) перечень должностей в прокуратуре Российской Федерации;

19) перечень должностей в системе Следственного комитета РФ;

20) перечень должностей в аппарате Счетной палаты РФ;

21) перечень должностей в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ;

22) перечень должностей в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ;

23) перечень должностей в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю;

24) перечень должностей в государственных органах Правительства РФ, государственных органах при Правительстве РФ.

Обновленная в середине 2013 г. редакция п. 2 ст. 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, что должности государственной гражданской службы субъекта РФ в государственных органах субъекта РФ, учреждаемые с учетом структуры этих органов и классифицируемые по категориям, группам должностей в соответствии со ст. 9 указанного федерального закона (а в этой статье устанавливается деление должностей гражданской службы на соответствующие *категории* и *группы*), составляют перечни должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, являющиеся соответствующими разделами реестра должностей государственной гражданской службы субъекта РФ. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ составляется с учетом *принципов построения* Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и утверждается либо законом (о государственной гражданской службе), либо иным нормативным правовым актом этого субъекта.

Применительно к реестрам должностей государственной гражданской службы субъекта РФ важное значение имеет постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края». Конституционный Суд РФ

в указанном постановлении предписал федеральному законодателю «предусмотреть непосредственно в федеральном законе четкие, недвусмысленные и соответствующие конституционно значимым целям критерии, которые позволяли бы определять содержание реестра должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом системы органов государственной власти субъекта РФ, установленной им самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти». Таким образом, сформулирована правовая позиция, в соответствии с которой: 1) субъекты РФ не могут быть ограничены в самостоятельности и собственном подходе при *учреждении* должностей государственной гражданской службы в государственных органах субъекта РФ, которые не сопоставимы по осуществляемым функциям с государственными органами, перечисленными в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы; 2) применение Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы не может обязывать субъекты РФ к буквальному воспроизведению положений указанного федерального реестра применительно к органам государственной власти субъекта РФ, которые не входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Такая правовая позиция Конституционного Суда РФ обеспечивает стабильность правоотношений в области организации и функционирования государственной гражданской службы.

Например, приложением к Закону Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» является Реестр должностей гражданской службы Воронежской области. К ним относятся должности гражданской службы, учреждаемые: 1) в правительстве области; 2) исполнительных органах государственной власти области; 3) территориальном отделе исполнительного органа государственной власти области; 4) территориальном органе исполнительного органа государственной власти; 5) представительстве Воронежской области при федеральных органах государственной власти; 6) аппарате мировых судей области; 7) аппарате законодательного органа государственной власти области; 8) аппарате Контрольно-счетной палаты области; 9) аппарате избирательной комиссии области и в аппарате территориальной избирательной комиссии; 10) аппарате Уполномоченного по правам человека области.

В целях технического обеспечения деятельности государственных органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к государственным должностям. Пункт 6 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет, что в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ могут предусматриваться должности, которые *не являются должностями государственной службы*. Законодательство РФ о труде регламентирует трудовую деятельность работников, замещающих эти должности. Такие должности учреждаются практически в каждом государственном органе как федеральной, так и региональной государственной власти. Здесь уместно

вспомнить, что на условиях срочного трудового договора на должности, которая не является должностью гражданской службы, государственный гражданский служащий (в случае его согласия), достигший предельного возраста пребывания на гражданской службе, по решению представителя нанимателя может продолжить *работу* в государственном органе.

Основные элементы правового статуса работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, устанавливаются в соответствующих нормативных правовых актах, например в Законе Воронежской области от 27 сентября 2007 г. № 100-ОЗ «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Воронежской области». Данный Закон утверждает перечень должностей работников, замещающих должности, которые не являются должностями государственной гражданской службы, а также определяет размеры должностных окладов. К таким работникам относятся: начальник службы по эксплуатации административных зданий, главный инженер, секретарь-референт, старший инженер, техник по вождению автомобиля, заведующий множительным бюро (канцелярией), старший инспектор, заведующий хозяйством, заведующий складом, секретарь-стенографистка, секретарь мирового судьи, машинистка I категории, оператор ЭВМ, техник по эксплуатации зданий, инспектор, архивариус, курьер, техник по уборке помещений, сторож (вахтер).

§ 3. Государственная служба как вид публичной службы: понятие, признаки, значение и правовые источники

Государственная служба – это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. Известный русский юрист Н. М. Коркунов считал государственной службой в широком смысле слова всякую деятельность на пользу государству. Он писал: «Деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда *юридическая обязанность*, хотя бы и добровольно принятая, но всегда *обязанность*»⁵. Более конкретно Н. М. Коркунов определял государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»⁶.

С точки зрения современного законодателя, *государственная служба РФ* – это профессиональная служебная деятельность, состоящая в обеспечении исполнения государственными служащими федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, за-

⁵ Коркунов Н. М. Российское государственное право. 2-е изд. СПб., 1893. Т. 1 : Введение и Общая часть. С. 280.

⁶ Коркунов Н. М. Российское государственное право. С. 280.

мещающих государственные должности как Российской Федерации, так и ее субъектов⁷.

Таким образом, государственная служба осуществляется только в таких организациях, которые называются *государственными органами или службами, формированиями и учреждениями, реализующими функции государственных органов*. По действующему законодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах и иных организациях с государственновластными полномочиями (исключая учреждения, предприятия, объединения и т.д.).

Государственный орган представляет собой учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. Каждый государственный орган имеет свои структурные особенности. В отличие от других организаций государственные органы наделены государственновластными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они могут принимать нормативные правовые акты, а также осуществлять правоприменительную, правоохранительную, контрольную (надзорную), административно-юрисдикционную деятельность.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет государственную службу как *профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий*:

- 1) Российской Федерации и ее субъектов;
- 2) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов) и органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (государственных органов этих субъектов);
- 3) лиц, замещающих так называемые *политические* государственные должности, т.е. лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Указанные государственные должности устанавливаются, во-первых, Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (Президент РФ,

⁷ По теме «государственная и муниципальная служба» в течение последних 15 лет в России опубликован ряд крупных работ, например: Гришкова А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Указ. соч. ; Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина ; Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. Несмотря на колоссальное развитие в течение последнего десятилетия законодательства о государственной и муниципальной службе, в научной литературе ведутся споры о развитии в стране *служебного права*. См., например: Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Адм. право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и др.), а во-вторых, конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Таким образом, современный законодатель считает государственной службой профессиональную служебную деятельность граждан РФ, которая направлена на обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов (федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов данных субъектов), а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Важнейшим вопросом является реализация компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере установления и правового регулирования государственно-служебных отношений. Статья 71 Конституции РФ однозначно устанавливает, что федеральная государственная служба относится к ведению Российской Федерации. Относительную сложность представляет толкование ст. 72 Конституции РФ, где указывается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся административное и трудовое законодательство, которые главным образом и регулируют государственно-служебные отношения. Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе – законы субъектов РФ. Часть 2 ст. 77 Конституции РФ определяет, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в России. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время федеральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соответствующими субъектами РФ.

Государственная служба в России регулируется федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, специальными законами субъектов РФ, определяющими государственную службу и правовое положение государственных служащих данных субъектов. Например, каждая область (край) принимает собственный закон о государственной службе. Правовыми источниками государственной службы являются также правовые нормы различных отраслей права, содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах.

Нормативными правовыми актами, регулируемыми государственно-служебные отношения государственной службы как в широком смысле, так и в узком (как процесса осуществления служащими компетенции государственных органов), являются следующие.

- 1. Конституция Российской Федерации.*

2. Конституции республик, являющихся субъектами РФ, в которых наряду с принципами государственной службы устанавливаются и некоторые другие важные положения государственно-служебного характера.

3. Уставы субъектов РФ, содержащие нормы о государственной службе данных субъектов.

4. Специальные федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также иные законодательные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения в сфере государственной службы или в какой-то степени относящиеся к институту государственной службы. Среди них можно выделить, к примеру, следующие федеральные законы: «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О материальной ответственности военнослужащих», «О полиции», «О прокуратуре Российской Федерации».

5. Указы и распоряжения Президента РФ, например Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237; Общие принципы служебного поведения государственных служащих, утвержденные Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (в субъектах РФ действуют Кодексы этики и служебного поведения государственных гражданских служащих субъектов РФ); Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113; Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112.

6. Нормативные правовые акты Правительства РФ по вопросам государственной службы, например Правила индексации пенсий федеральных государственных служащих, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 346; Форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган, орган местного самоуправления, аппарат избирательной комиссии муниципального образования гражданином Российской Федерации, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р; перечень категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите, утвержденный постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 900.

7. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, служб, агентств), например Служебный распорядок центрального аппарата Министерства экономического развития, торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах, утвержденный приказом Минэкономразвития России

от 6 июня 2013 г. № 306; Служебный распорядок Федеральной службы государственной статистики, утвержденный приказом Росстата от 8 августа 2012 г. № 438; Служебный распорядок Федеральной службы по тарифам, утвержденный приказом ФСТ России от 17 июля 2008 г. № 264-к; Служебный распорядок Министерства обороны Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих, утвержденный приказом министра обороны РФ от 12 мая 2014 г. № 303; Инструкция о порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также офицеров, проходящих военную службу по призыву, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 2 сентября 2005 г. № 717.

8. *Постановления Конституционного Суда РФ* (например, от 6 декабря 2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»; от 15 ноября 2012 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края»; от 21 марта 2013 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»; от 5 июня 2013 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; от 21 марта 2014 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

9. *Постановления Пленума Верховного Суда РФ*, например от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

По государственно-служебным вопросам стала появляться также судебная практика судов общей юрисдикции, например по проблемам рассмотрения дел о восстановлении в должности государственных служащих, уволенных при ликвидации государственного органа, сокращении его штата либо численности.

Современная государственная служба России стала одним из результатов проведенной административной реформы⁸; к ним, например, относится принятие федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федера-

⁸ См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // *Законодательство и экономика.* 2005. № 12 ; 2006. № 1, 2.

ции»⁹. В 2006–2008 гг. реформа государственной службы была продолжена по таким важным направлениям, как: совершенствование законодательства о государственной службе иных видов, конкретизация многих институтов государственной службы, упрочение законности деятельности государственных служащих и установление административных процедур реализации ими своих полномочий.

С 2008 г. законодательство о государственной службе развивалось и конкретизировалось в связи с осуществлением общих стратегий по повышению эффективности государственного (и муниципального) управления, обеспечению открытости публичного управления, удовлетворению потребностей общества, физических и юридических лиц в государственных (муниципальных) услугах, обеспечению доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти, противодействию коррупции в системе государственной и муниципальной службы, оптимизации кадровой политики в стране, формированию системы компетенций государственных служащих и эффективных административных процедур.

В этот период в рамках федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы в России стали: формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой; внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы; повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих (Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»). Более конкретно Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» перед Правительством РФ были поставлены следующие задачи в области совершенствования законодательства и юридических процедур в сфере организации и функционирования государственной службы России:

1) внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, которые предусматривают: создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий; расширение практики использования испытательного срока при замещении должностей государственной гражданской службы; формирование кадровых резервов посредством подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей государственной гражданской

⁹ О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы : указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437.

службы и их активное практическое использование; формирование перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода (в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам); расширение использования механизма ротации применительно к государственным гражданским служащим, замещающим должности большинства категорий и групп должностей государственной гражданской службы (каждые 3–6 лет); развитие института наставничества на государственной гражданской службе; установление особого порядка оплаты труда¹⁰ государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий по результатам работы; применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ; совершенствование системы материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих, доведение уровня оплаты их труда до конкурентного на рынке труда, увеличение в оплате труда государственных гражданских служащих доли, обусловленной реальной эффективностью их работы; введение на государственной гражданской службе системы профессионально-функциональных групп, предусмотрев классификацию должностей государственной гражданской службы с учетом особенностей деятельности государственных органов, отражающую отраслевую структуру государственного управления;

2) корректировка перечней должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками; установление дополнительных требований о раскрытии лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также иной информации, позволяющей оценивать соблюдение установленных законодательством РФ ограничений в отношении федеральных государственных служащих, замещающих данные должности, в том числе после увольнения с государственной службы; внедрение системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Многие из указанных задач были решены российским законодателем в течение 2012–2014 гг., т.е. в законодательстве о государственной службе появились новые нормы, институты, процедуры.

¹⁰ См.: Положение о вопросах оплаты труда и поощрения федеральных государственных гражданских служащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации : утв. приказом Следственного комитета России от 11 сентября 2012 г. № 63.

Законодательство субъектов РФ предусматривает развитие гражданской службы субъекта РФ, которое обеспечивается реализацией соответствующей программы развития гражданской службы, утверждаемой постановлением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

§ 4. Система (виды) государственной службы

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» классифицирует государственную службу на следующие виды, составляющие ее единую систему:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) иные виды государственной службы (в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262 ФЗ).

Государственная гражданская служба подразделяется, в свою очередь, на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

В соответствии с действующим законодательством о государственной службе, основанным на конституционно-правовом *принципе федерализма* (в зависимости от федеративного устройства Российской Федерации), выделяются следующие виды государственной службы: 1) *федеральная государственная служба*; 2) *государственная служба субъектов РФ*. Федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Военная служба и государственная служба иных видов являются видами федеральной государственной службы. Путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» могут быть установлены и *другие виды федеральной государственной службы*. Особенности различных видов гражданской службы регламентируются специальными законодательными и иными нормативными правовыми актами. Например, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» дипломатическая служба – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, представительствах РФ при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел РФ на территории РФ, связанная с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений. В зависи-

мости от присвоения лицам, замещающим должности гражданской службы в органах МИД России, по которым предусмотрено присвоение *дипломатических рангов* или *классных чинов* федеральной государственной гражданской службы (например, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников), они подразделяются на *дипломатических работников* и *сотрудников дипломатической службы*.

В субъекте РФ организуется государственная гражданская служба субъекта РФ.

В соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ федеральная государственная служба относится к исключительному ведению Российской Федерации, т.е. *правовое регулирование* и *организация* федеральной государственной службы находятся в ведении Российской Федерации (п. 4 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). Осуществление правового регулирования государственной гражданской службы субъекта РФ находится в *совместном ведении* Российской Федерации и ее субъектов, а *практическая организация* региональной государственной гражданской службы – в ведении соответствующего субъекта РФ.

4.1. Государственная гражданская служба

Государственная гражданская служба Российской Федерации¹¹ – это вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан, занимающих должности государственной гражданской службы, по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Государственная гражданская служба подразумевает осуществление служебной деятельности, направленной на обеспечение полномочий органов, которые выполняют позитивную государственно-управленческую деятельность для разрешения экономических и социальных задач. Их профессиональная деятельность направлена на реализацию действий и принятие решений обеспечительного характера. Законодатель не устанавливает какого-либо перечня государственных органов, в которых осуществляется государственная гражданская служба. Вместе с тем, учитывая действие принципа разделения властей, гражданская служба реализуется в органах как государственной исполнительной власти, так и законодательной и судебной власти. Внутриорганизационные (аппаратные) отношения в государственных органах законодательной и судебной власти, как правило, осуществляются лицами, замещающими должности государственной гражданской службы.

¹¹ См., например: Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А. Ф. Ноздрачев, А. Ф. Нуртдинова, Л. А. Чиканова [и др.]. М., 2005.

Для гражданских служащих характерно выполнение исполнительных, регулятивных, разрешительных, организационно-распорядительных, а в некоторых случаях и контрольно-надзорных функций.

В правовом статусе государственных гражданских служащих не устанавливаются точные задачи по осуществлению правоохранительной функции, военной деятельности и военного управления. Можно считать, что реализация служебной деятельности гражданами России в рамках государственной гражданской службы исключает: 1) их деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства; 2) служебную деятельность на должностях иных видов государственной службы (которая ранее называлась *правоохранительной службой*; в настоящее время в федеральных законах, устанавливающих иные виды государственной службы, используется, например, термин «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью») 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.

Отношения, связанные с государственной гражданской службой, регулируются следующими нормативными правовыми актами: Конституцией РФ; федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; другими федеральными законами, в том числе законами, определяющими особенности прохождения гражданской службы; указами Президента РФ; постановлениями Правительства РФ; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ; нормативными правовыми актами государственных органов.

4.2. Военная служба

Военная служба является *особым* видом *федеральной* государственной службы. Следовательно, все основные и общие признаки государственной службы свойственны также военной службе. Вместе с тем российское законодательство, устанавливая и регламентируя военную службу, ее прохождение и статус военнослужащих, определяет *особенности* этого вида государственной службы¹².

Военная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ¹³, внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, воинских формиро-

¹² См., например: Военное дело : учебник. М., 2004.

¹³ Например, Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1141 «О военно-административном делении Российской Федерации», в соответствии с которым основной военно-административной единицей Российской Федерации является военный округ. Сегодня их четыре: Западный, Южный, Центральный и Восточный.

ваниях (инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны) и органах (Службе внешней разведки РФ, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях. Указанные органы и воинские формирования осуществляют функции по обеспечению *обороны* и *безопасности* государства. Таким образом, законодатель указывает на следующие признаки (или критерии), индивидуализирующие и показывающие специфику военной службы в системе государственной службы:

1. Военная служба связывается всегда с *воинскими должностями*, т.е. только лица, замещающие воинские должности (должности военной службы), считаются военнослужащими.

2. Военная служба формируется и функционирует в специальных государственных органах, войсках, воинских формированиях, в которых учреждаются воинские должности (например, в Министерстве обороны РФ, Службе внешней разведки, воинских подразделениях Государственной противопожарной службы, воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны). Военная служба в одном государственном органе может сочетаться с гражданской службой. Статья 16 (п. 1) Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» определяет, что органы федеральной службы безопасности комплектуются (в том числе на конкурсной основе) военнослужащими, федеральными государственными гражданскими служащими и иными работниками. Военнослужащие органов федеральной службы безопасности, проходящие службу по контракту, а также федеральные государственные гражданские служащие органов федеральной службы безопасности и работники органов федеральной службы безопасности, назначенные на должности военнослужащих, являются сотрудниками органов федеральной службы безопасности. Должности военной службы учреждаются и в некоторых иных государственных органах. Например, речь идет о кадрах органов военной прокуратуры. Офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих и проходят службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». В системе Следственного комитета РФ военнослужащие замещают должности в его военных следственных органах.

3. Военная служба формируется для осуществления особых охранительно-обеспечительных государственных функций, выделяемых среди всех государственных функций. Существование военной службы в стране обусловлено необходимостью выполнения такой важнейшей государственной функции, как обеспечение обороны и безопасности государства. Военная служба

обеспечивает реализацию организационно-правовых форм управления обороной страны. Военная служба встраивается в систему и структуру обороны. В связи с этим военная служба отражает соответствующие признаки деятельности по управлению в сфере обороны. Здесь действуют принципиальные отличия, например, от гражданской службы. Централизация и единоначалие как принципы управления в области обороны в системе управления Вооруженными Силами РФ обеспечивают воинскую дисциплину; для военной службы характерен также сложный, напряженный и специальный режим службы; поэтому кроме выплат, предусмотренных Федеральным законом от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», Президент РФ и (или) Правительство РФ могут устанавливать иные выплаты в зависимости от сложности, объема и важности задач, выполняемых военнослужащими.

4. Функционирует особый правовой режим действия *принципов военной службы*, указывающих на характерные для этого вида государственной службы закономерности и основы ее организации и функционирования (*централизация* в системе военной службы и управления ею; *единоначалие* в организации и функционировании военной службы; режим *субординационных* отношений на военной службе; *добровольность поступления* на военную службу; *внепартийность* военной службы (или политический нейтралитет военнослужащих; например, в органах федеральной службы безопасности РФ запрещаются создание структурных подразделений политических партий и деятельность политических партий, общественных движений, преследующих политические цели, а также ведение политической агитации и предвыборных кампаний); режим *ограниченного доступа к информации* о военной службе; соблюдение *воинской дисциплины*; социально-правовая защита военнослужащих)¹⁴.

5. Действует особый порядок поступления на военную службу и ее прохождения. Речь идет о проверке *пригодности* к военной службе, при этом при поступлении на военную службу проводятся оценка уровня интеллектуального развития, установление психологической готовности к прохождению военной службы, коммуникабельности и других профессионально важных для военной службы качеств гражданина (согласно Федеральному закону «О федеральной службе безопасности» граждане РФ, поступающие на военную службу по контракту, на федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы федеральной службы безопасности, проходят проверку в целях определения их пригодности к службе или работе в органах федеральной службы безопасности, в том числе посредством проведения психофизиологического исследования); также выявляется соответствие требованиям, предъявляемым к поступающим на военную службу, по уровню образования (например, Инструкция об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального обра-

¹⁴ Об особенностях применения судами законодательства о военной службе см., например: О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 // Рос. газета. 2014. 4 июня.

зования Министерства обороны Российской Федерации, утвержденная приказом министра обороны РФ от 24 апреля 2010 г. № 100), профессиональной и физической подготовки. Установлен специальный порядок назначения на воинские должности). Граждане (иностранные граждане) приобретают статус военнослужащих с началом военной службы и утрачивают его с окончанием военной службы.

6. Действует специальный административно-правовой статус военнослужащих. Цели и задачи обороны и безопасности государства обуславливают характерные особенности военной службы и установление специального статуса военнослужащих. К лицам, находящимся на военной службе, в период прохождения ими военной службы предъявляются специальные требования: наличие специальных знаков отличия и формы; особый порядок проведения аттестации военнослужащих; материальная ответственность и материальное стимулирование; требования к лицам, поступающим на военную службу; особые условия прохождения военной службы¹⁵; порядок применения к военнослужащему мер правовой ответственности¹⁶; увольнение с военной службы. К профессиональным знаниям и навыкам военнослужащих предъявляются соответствующие *квалификационные требования*¹⁷, необходимые для надлежащего исполнения обязанностей по должностям военной службы. Для военнослужащих может устанавливаться перечень мероприятий, которые проводятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени, например: контртеррористические операции и (или) иные мероприятия по борьбе с терроризмом; учения и другие практические занятия, проводимые по плану служебно-боевой подготовки, в том числе во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба; мероприятия, связанные с транспортировкой, погрузкой (выгрузкой) вооружения, военной и специальной техники и их образцов, а также боеприпасов; мероприятия по ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, участие в проведении карантинных мероприятий (Перечень мероприятий, которые проводятся при необходимости без ограничения об-

¹⁵ См., например: Положение по организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) спасательных воинских формирований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : утв. приказом МЧС России от 17 декабря 2012 г. № 772.

¹⁶ См.: По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» : постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г. № 6-П.

¹⁷ См.: Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам военнослужащих, необходимым для исполнения обязанностей по воинским должностям, подлежащим замещению высшими, старшими, младшими офицерами, солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации : утв. приказом министра обороны РФ от 6 августа 2012 г. № 2195 ; Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения обязанностей по воинским должностям военнослужащим внутренних войск МВД России : утв. приказом МВД России от 30 июля 2012 г. № 741.

шей продолжительности еженедельного служебного времени военнослужащих федеральных органов государственной охраны, проходящих военную службу по контракту, утвержденный приказом ФСО России 29 июля 2011 г. № 423).

7. Установление *государственных гарантий* с целью обеспечения реализации статуса военнослужащих. Сюда, например, относятся: гарантия по обеспечению военнослужащих жилыми помещениями¹⁸ в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений; предоставление в установленном порядке служебных жилых помещений в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части; социальные гарантии, санаторно-курортное обеспечение (*Порядок санаторно-курортного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации*, утвержденный приказом Минобороны России от 15 марта 2011 г. № 333; *Порядок проведения медико-психологической реабилитации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации*, утвержденный приказом министра обороны РФ от 10 сентября 2012 г. № 2550). К таким же гарантирующим мерам относится и обязательное государственное *страхование* жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил РФ (*Порядок организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы*, утвержденный приказом министра обороны РФ от 26 апреля 2013 г. № 325).

8. Наличие у военнослужащих полномочий по применению мер *государственного* (в том числе административного правового) *принуждения*. Например, применение оружия (стрелковое, артиллерийское, стрелково-пушечное, ракетное) и пограничных кораблей, вертолетов и самолетов при осуществлении защиты и охраны государственной границы РФ в пределах приграничной территории, охраны внутренних морских вод, территориального моря Российской Федерации и их природных ресурсов, охраны исключительной экономической зоны РФ и ее природных ресурсов, охраны континентального шельфа Российской Федерации и его природных ресурсов, защиты и охраны экономических и иных законных интересов РФ в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа имеют право при выполнении своих служебных обязанностей военнослужащие пограничных и иных органов федеральной службы безопасности (*Правила применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации*, утвержденные постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 80).

9. Существует специальное законодательство, регламентирующее правовые отношения в системе федеральной военной службы. Система отношений на военной службе определяется и регулируется множеством законов и

¹⁸ См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 21 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 октября 2012 г. № 21-П.

иных нормативных правовых актов, принимаемых органами федеральной исполнительной власти и устанавливающих специфику не только государственной военной службы, но и правового статуса военнослужащих. Правовыми источниками военной службы являются, например, следующие нормативные правовые акты: федеральные законы от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»¹⁹, «О материальной ответственности военнослужащих»; Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 (в редакции Указа Президента РФ от 1 июля 2014 г. № 483); Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны РФ от 30 декабря 2011 г. № 2700; Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих внутренних войск МВД России, утвержденный приказом МВД России от 2 февраля 2012 г. № 65; Указ Президента РФ от 11 марта 2010 г. № 293 «О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия»; Положение о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденное Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062; Порядок обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда военнослужащих и работников органов государственной охраны, утвержденный приказом ФСО России от 25 апреля 2014 г. № 198; Инструкция об организации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в федеральных органах государственной охраны, и членам их семей, утвержденная приказом ФСО России от 10 августа 2005 г. № 298; приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1267 «О размерах месячных окладов в соответствии с занимаемыми воинскими должностями военнослужащих внутренних войск МВД России, проходящих военную службу по контракту»; Инструкция о порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также офицеров, проходящих военную службу по призыву, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 2 сентября 2005 г. № 717; постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба».

¹⁹ См.: По делу о проверке конституционности части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»: постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 2014 г. № 15-П.

На военной службе в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях могут находиться также граждане, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранные граждане.

Денежное довольствие военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, является основным средством их материального обеспечения и стимулирования исполнения обязанностей военной службы. Оно включает в себя: 1) месячный оклад в соответствии с присвоенным воинским званием и 2) месячный оклад в соответствии с занимаемой воинской должностью (эти два элемента составляют *оклад месячного денежного содержания* военнослужащего; 3) ежемесячные и иные дополнительные выплаты (Федеральный закон «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»).

4.3. Федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью

С 1 января 2016 г. Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» установлены следующие виды федеральной государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, а также государственная служба иных видов. В ранее действовавшей редакции названного закона в качестве третьего вида указывалась служба, имевшая собирательное название «правоохранительная». Соответственно, в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» содержалось легальное определение правоохранительной службы как «вида федеральной государственной службы, представляющего 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». Однако, как было указано выше, с 1 января 2016 г. в системе государственной службы Российской Федерации четко обозначены только два вида службы – государственная гражданская и военная. Остальные виды службы определены как «государственная служба иных видов». Кроме того, в связи с исключением из текста Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» термина «правоохранительная служба», ст. 7 закона, содержащая определение правоохранительной службы, утратила силу.

Вместе с тем формальный отказ от термина «правоохранительная служба», разумеется, не означает какого-либо сужения спектра правоохранительной деятельности как одной из функций государства, а также сокращения количества органов, осуществляющих такую деятельность.

Правовая природа правоохранительной деятельности, атрибутивные признаки органов, осуществляющих такую деятельность, по-прежнему сохраняют свою актуальность в сфере научных изысканий²⁰.

²⁰ См., например: *Патрашко Е. Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; *Артемьев А. М.* Госу-

Служба, связанная с правоохранительной деятельностью, представляет собой один из видов федеральной государственной службы, на что указывают нормы права. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» установлено, что «российское казачество проходит федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, в соответствии с федеральным законодательством». Соответственно, служба, связанная с правоохранительной деятельностью, характеризуется общими признаками, свойственными для других видов государственной службы, а также специфическими признаками.

Прежде всего, служба, связанная с правоохранительной деятельностью, – это разновидность профессиональной служебной деятельности. Профессиональная служебная деятельность в рамках данного вида службы предполагает, во-первых, наличие специальных знаний, умений, навыков, которые приобретаются в процессе получения специального образования; во-вторых, правовую возможность осуществления должностных полномочий, связанных с реализацией функций государственных органов в области правоохранительной деятельности. Специальное образование, предполагаемое для сотрудников органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, может быть получено как в гражданских образовательных учреждениях среднего, высшего профессионального образования, так и в специальных учебных заведениях. В частности, ведомственные (специальные) образовательные учреждения профессионального образования имеются в системе ФСИН России, МВД России, ФСБ России, Минюста РФ и других министерствах и ведомствах. Наиболее востребованным для сотрудников органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, является юридическое образование по таким специальностям, как «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность», «Правовое обеспечение национальной безопасности».

Выполнение должностных полномочий в процессе правоохранительной деятельности возможно только при условии замещения должностей в органах, осуществляющих такую деятельность. Полномочия сотрудников органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, устанавливаются в специальном законодательстве, регламентирующем функции этих органов. Например, в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора РФ, издают приказы, указания, распоряжения,

государственная правоохранительная служба : системные свойства, функции, правовое обеспечение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008 ; *Погребезжский К. А.* Правовое обеспечение государственной правоохранительной службы и пути его совершенствования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; *Зенцова Ю. А.* Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; *Павленко К. А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж : ВГУ, 2011.

обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации. На основании Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции предоставлены, например, полномочия: требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий; проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются на то законные основания; вызывать в полицию граждан и должностных лиц по расследуемым уголовным делам, делам об административных правонарушениях; беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющими отношение к расследованию уголовных дел, производству по делам об административных правонарушениях, проверке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и др.

Характерной чертой должностей органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, является то, что они входят в реестр должностей государственной службы и зафиксированы в перечне типовых должностей, утверждаемом Президентом Российской Федерации. Указанный перечень является правовым основанием для формирования штатного расписания в конкретных государственных органах.

Следующая особенность службы, связанной с правоохранительной деятельностью, в том, что она осуществляется исключительно в федеральных государственных органах, службах, учреждениях, находящихся в структуре этих органов. В настоящее время на законодательном уровне не определен перечень органов, осуществляющих правоохранительную деятельность.

Службу в органах, осуществляющих правоохранительную деятельность, можно классифицировать по видам в зависимости от государственного органа, в котором она осуществляется. Исходя из данного критерия выделяют службу в органах, учреждениях, службах: Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Федеральной таможенной службы (ФТС России), Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации (ГФС России).

Указанные федеральные органы и службы осуществляют специальные государственные функции в области правоохранительной деятельности. Термин «правоохранительная деятельность» следует отличать от понятия «служба в органах, осуществляющих правоохранительную деятельность». Службу проходят конкретные физические лица, замещающие должности

данной службы и являющиеся сотрудниками соответствующих органов. Правоохранительной деятельностью в широком понимании данного термина могут заниматься государственные органы специальной компетенции, иные органы публичного управления, негосударственные организации в рамках предоставленных им прав. В связи с этим необходимо обратить внимание на специфику правоохранительной деятельности государственных правоохранительных органов, которая в отличие от иных субъектов правоохранительной деятельности является, во-первых, административно-правовой, во-вторых, осуществляется в рамках реализации контрольно-надзорных функций и функций государственного принуждения.

Правоохранительная деятельность осуществляется с целью реализации следующих функций: во-первых, обеспечения безопасности; во-вторых, обеспечения законности и правопорядка; в-третьих, борьбы с преступностью; в-четвертых, защиты прав и свобод человека и гражданина. Правоохранительная деятельность осуществляется сотрудниками различных государственных органов, служб, учреждений. Функции данных органов четко закреплены в нормативных актах, регламентирующих их деятельность, и, соответственно, различаются по видам (производство по делам об административных правонарушениях, физическая охрана должностных лиц, оперативно-следственные и оперативно-розыскные мероприятия и др.). Однако объединяющей особенностью органов, выполняющих правоохранительную деятельность, является то, что их функционирование осуществляется в трех основных направлениях: разрешительного производства, контрольно-надзорных полномочий, применения мер государственного принуждения.

Указанные специфические функции рассматриваемых органов предполагают наличие и других особенностей, относящихся к их структуре и организации деятельности. Так, необходимость выполнения задач по охране общественного порядка, государственной безопасности, по борьбе с преступностью и иными правонарушениями обуславливает создание в их структуре вооруженных подразделений, обеспечивающих решение указанных задач. Например, в соответствии с Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудники органов внутренних дел имеют право на ношение и хранение огнестрельного оружия. Специальные подразделения Федеральной службы исполнения наказаний России называются «Отделы специального назначения» и имеют в различных городах свои именованья, например, в Москве «Сатурн», в Воронеже «Скиф», в Липецке «Титан».

Важным моментом, характеризующим специфику правоохранительной деятельности, является ее принципиальная основа. К числу принципов относятся: законность; уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; гуманизм; открытость и публичность деятельности; возможность применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; централизованный порядок построения и подчинения органов, служб, учреждений государственных органов; единоначалие, означающее, что начальнику (руководителю) предоставляются широкие полномочия, и наря-

ду с этим устанавливается его персональная ответственность за результаты служебной деятельности, как его самого, так и возглавляемого подразделения (органа); субординация, предполагающая строгое подчинение младшего по званию, старшему по званию либо старшему по должности; служебная дисциплина, т.е. строгое и неуклонное выполнение всеми сотрудниками их должностных обязанностей, установленных нормативными актами, внутреннего служебного распорядка, должностными инструкциями, приказами начальников; обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах, осуществляющих правоохранительную деятельность; создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника; взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе и социальных гарантий сотрудников; распространение на сотрудников предусмотренных в нормативном порядке регистрационных процедур – обязательная дактилоскопическая регистрация всех сотрудников органов внутренних дел, прохождение тестирования на полиграфе в отдельных случаях; внепартийность, означающая, что сотруднику запрещается состоять в политических партиях, принимать участие в их деятельности и финансировании. При осуществлении служебной деятельности сотрудник органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, не может быть ограничен решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций. Устанавливается режим ограниченного доступа к информации о правоохранительной деятельности. Ограничение гражданских прав и свобод сотрудников допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства, например, сотрудникам органов, осуществляющих правоохранительную деятельность запрещается заниматься предпринимательской деятельностью. Сотрудник не может отказаться от выполнения служебных обязанностей, при условии, что эти обязанности предусмотрены контрактом о прохождении службы либо должностным регламентом (должностной инструкцией) и для выполнения этих обязанностей обеспечены необходимые меры безопасности.

К особенностям правоохранительной деятельности относится также возможный в процессе ее прохождения повышенный риск для жизни, здоровья, как самих сотрудников, так и членов их семей, а также их имущества.

В законодательстве установлен особый порядок приема на службу в органы, осуществляющие правоохранительную деятельность, а также прохождения этой службы. Так, на службу в органы, осуществляющие правоохранительную деятельность, принимаются граждане Российской Федерации, возраст которых находится в допустимых законом пределах (т.е. минимальный и максимальный возраст), владеющие русским языком. Для подбора кандидатов кадровые службы рассматриваемых органов проводят профес-

сионально ориентированные мероприятия. Приему на службу предшествует специальная проверка в отношении претендента, которая осуществляется с согласия гражданина и проводится специально уполномоченными на то органами. В ходе проверки направляются запросы для получения сведений о претенденте на государственную связанную с правоохранительной деятельностью в зональные информационные центры органов внутренних дел по месту рождения либо последнему месту жительства о судимости, привлечении в качестве обвиняемого или избрании в отношении его меры пресечения по уголовному делу; в органы по месту жительства гражданина, в которых запрашиваются сведения о привлечении его к административной ответственности, а также иные характеризующие его сведения; в военный комиссариат по месту жительства гражданина призывного возраста; иные органы. Кроме этого, условиями приема на службу являются: прохождение военно-врачебной комиссии; положительные результаты психологического тестирования; соответствующий уровень образования и квалификации. В случае получения положительных результатов по указанным выше требованиям и условиям гражданин зачисляется на должность в орган, осуществляющий правоохранительную деятельность, с соблюдением специального порядка. Особенность назначения на такую должность состоит в том, что первоначально гражданин выполняет функциональные обязанности по должности, не имея специального звания сотрудника соответствующего вида службы. в силу этого его правоохранительная деятельность имеет ряд ограничений (например, до присвоения первичного звания по должности данному лицу не выдаются оружие и специальные средства).

Определенные особенности имеет также административно-правовой статус сотрудников органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, что определяется целями и задачами, для решения которых создаются органы данного вида службы. Так, действие трудового законодательства распространяется на сотрудников названных органов в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в соответствующем органе; лицам, замещающим должности сотрудников органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, присваиваются специальные звания и классные чины (поскольку правоохранительная деятельность осуществляется в различных государственных органах, специальные звания устанавливаются применительно к конкретному ведомству, например, «капитан внутренней службы» или «майор полиции»); сотрудники, осуществляющие правоохранительную деятельность, принимают присягу; присвоение очередного специального звания и перемещения по службе осуществляются в аттестационном порядке; установлен особый порядок привлечения сотрудников к юридической ответственности; сотрудникам выдается соответствующая форменная одежда и знаки отличия, а также служебные знаки; для данного вида государственной службы характерны особые условия ее прохождения (повышенный риск, проведение обязательных специальных занятий в служебное время по боевой, строевой, физической подготовке); предусмотрен особый порядок и

расширенный по сравнению с трудовым законодательством перечень оснований увольнения со службы.

Служба в органах, осуществляющих правоохранительную деятельность, урегулирована значительным количеством нормативных правовых актов, к числу которых, например, относятся: федеральные законы от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи», от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Положение о комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, утвержденное Указом Президента РФ от 29 июля 2011 г. № 1038; Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396; Правила выдачи вещевого довольствия должностным лицам таможенных органов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31 марта 2011 г. № 237; приказ ФСИН России от 28 мая 2005 г. № 192 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления контроля за исполнительской дисциплиной в Федеральной службе исполнения наказаний»; приказ ФСИН России от 11 мая 2006 г. № 223 «Об утверждении Инструкции о порядке постоянного ношения и хранения боевого огнестрельного оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудниками уголовно-исполнительной системы»; приказ ФТС России от 3 июля 2006 г. № 612 «Об утверждении Инструкции о порядке и условиях прохождения испытания при приеме на службу в таможенные органы Российской Федерации»; приказ ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации».

Международный опыт свидетельствует о многообразии подходов к вопросам организации правоохранительной деятельности, что обусловливается конкретными социально-экономическими условиями, национальными традициями, особенностями правовых систем различных государств и другими факторами.

Так, в отличие от России, где действует единая централизованная государственная полиция, в Италии полицейские силы подразделяются на несколько видов: государственная полиция (*Polizia di Stato*), подразделения карабинеров (*Arma dei Carabinieri*), уголовно-исполнительная полиция (*Polizia Penitenziaria*), финансовая полиция (*Guardia di Finanza*), государственный лесной корпус (*Corpo Forestale dello Stato*). Служба в полиции Италии – это разновидность государственной службы, в связи с этим устанавливаются особые требования при приеме на службу, такие, как италья-

янское гражданство; отсутствие у гражданина ограничения в политических правах; пределы возраста от 18 до 30 лет; рост не менее 165 см для мужчин и 161 см для женщин; соответствующие моральные характеристики; физическая и психологическая пригодность, отсутствие судимости.

В США, наряду с полицией, прокуратурой и другими органами, выполняющими правоохранительные функции, правоохранительную деятельность осуществляет достаточно широкий круг государственных органов, которые определяются как правоприменительные ведомства (law enforcement agencies). Указанные ведомства наделены полномочиями проведения оперативно-следственных мероприятий. Примером подобных ведомств может служить Служба внутренних доходов (Internal Revenue Service), которая функционирует в структуре федерального Министерства финансов США. В Почтовой службе США действует Служба почтовой инспекции (Postal Inspection Service), наделенная правом расследования преступлений, связанных с нарушением почтовых правил. В целом же для системы правоприменительных ведомств США характерна децентрализация, объясняемая федеративным устройством государства.

Практика организации правоохранительной деятельности, подобная американской, существует в Великобритании. Так, правоохранительными функциями в данном государстве наделено Управление налоговых сборов. Особую роль, как правоохранительный орган, играет Королевская служба обвинения, являющаяся самостоятельной структурой, не входящей в состав полиции. В Великобритании своеобразна также структура полиции, включающая: Столичную полицию, Полицию лондонского Сити. Наряду с полицией Министерства внутренних дел Великобритании здесь действуют также подразделения полиции, не входящие в систему МВД: транспортная полиция, полиция по атомной энергии, полиция Министерства обороны, полиция королевских парков.

§ 5. Виды государственной гражданской службы

5.1. Федеральная государственная гражданская служба

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Согласно российскому законодательству о федеральной государственной службе это: Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ, а также иные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким обра-

зом, установленный законодателем перечень федеральных государственных гражданских служащих не является закрытым (исчерпывающим), и в него могут вноситься соответствующие изменения и дополнения.

5.2. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации

Государственная гражданская служба субъекта РФ – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий данного субъекта, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности данного субъекта.

Государственная гражданская служба субъектов РФ²¹ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ, поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта следует изучать и анализировать соответствующие законы субъектов РФ. Практически все субъекты РФ к настоящему времени разработали и приняли законы о государственной службе, регулирующие государственно-служебные отношения в соответствующих субъектах. Принимаемые в субъектах РФ законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации».

Как правило, законы субъектов РФ о государственной (также и о муниципальной) службе соответствующих субъектов фиксируют следующие важнейшие блоки государственно-служебных вопросов и отношений: определение содержания и основных элементов государственной службы субъектов РФ; перечисление и конкретизация установленных федеральным законодательством о государственной службе принципов государственной службы данных субъектов; ранжирование государственных должностей в субъекте РФ с учетом соответствующих положений рамочного федерального закона о системе государственной службы; разработка и утверждение квалификационных требований по должностям, замещаемым государственными гражданскими служащими субъектов РФ; регулирование вопросов создания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах; уточнение перечня прав и обязанностей государственных гражданских служащих субъектов РФ; установление оснований и видов поощрения государственных служащих субъектов РФ; детализация определенных федеральным законодательством порядка, условий и мер дисциплинарной ответственности государственных служащих; конкретизация установлен-

²¹ См., например: Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина ; Государственная и муниципальная служба : правовые основы и практика организации (на примере Воронежской области) / под общ. ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж : Правительство Воронежской области, 2014.

ных федеральным законодательством ограничений для государственного служащего; определение содержания государственной тайны субъекта РФ; усиление и уточнение государственных гарантий для государственных служащих, установленных федеральным законодательством; закрепление порядка назначения и размеров денежного содержания государственных служащих субъектов РФ на основе норм федерального законодательства; дополнение федерального перечня компенсационных выплат и пособий государственным служащим; установление условий предоставления и продолжительности дополнительных отпусков и отпусков без сохранения денежного содержания; определение процедуры поступления на государственную службу; установление порядка проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний, конкурсов на замещение вакантной должности, аттестаций государственных служащих, а также подготовки кадров для гражданской службы; фиксация процедур противодействия коррупции; регламентация отношений в сфере государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих; детализация правового механизма прекращения государственно-служебных отношений; определение условий и процедуры прекращения государственной службы.

Таким образом, государственная гражданская служба в субъектах РФ должна регулироваться федеральными законами, а также законами этих субъектов о государственной службе субъектов РФ.

§ 6. Управление государственной службой

Управление государственной службой характеризуется следующими признаками: 1) это практическая деятельность по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов правового института государственной службы; 2) это функция государственных органов, которая 3) осуществляется в определенных организационно-правовых формах и 4) реализуется специально созданными государственными органами; 5) основной целью управления является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом; 6) управление основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам нижестоящих государственных органов и государственных служащих, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, стабильности государственной службы.

В главе 3 Федерального закона «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» устанавливается *система управления государственной службой* как на уровне Российской Федерации (федеральном уровне), так и в субъектах РФ (на уровне субъектов РФ). Система управления государственной службы формируется, как минимум, для достижения следующих трех целей:

во-первых, для осуществления координации деятельности государственных органов и их должностных лиц на всех этапах практической организа-

ции и функционирования государственной службы и реализации правового статуса государственных служащих, например: при разрешении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, профессионального образования и дополнительного профессионального образования государственных служащих, проведения ротации государственных служащих;

во-вторых, для осуществления *вневедомственного контроля за соблюдением* в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о государственной службе;

в-третьих, для совершенствования государственной службы, разработки федеральных программ и программ субъектов РФ по ее реформированию.

Немаловажным фактором построения и функционирования современной системы управления государственной службой стала проведенная в России *административная реформа*, в структуре которой институт управления государственной службой занимал одно из важных мест. Значимыми итогами административной реформы стали новые федеральные законы о государственной службе и ее системе. Другие нормативные правовые акты, принятые в период 2004–2015 гг., конкретизируют положения федеральных законов о государственной службе и направлены на обеспечение их полной реализации.

Управление государственной службой осуществляется на *федеральном уровне* следующими субъектами: 1) Президентом РФ, Руководителем Администрации Президента РФ и иными должностными лицами; 2) Правительством РФ; 3) Руководителем Аппарата Правительства РФ – федеральным министром; 4) руководителями федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств); 5) руководителями иных федеральных государственных органов, обладающими полномочиями по решению кадровых вопросов и управлению государственной службой; 6) специальными органами и подразделениями (отделами, управлениями, главными управлениями, департаментами), создаваемыми для решения вопросов управления государственной службой и обеспечивающими реализацию полномочий руководителей федеральных государственных органов в области государственной службы. Эти органы и специально создаваемые подразделения государственных органов осуществляют функцию руководства кадровой работой, создают условия и порядки осуществления государственными служащими возложенных на них полномочий, объем и характер которых устанавливается соответствующими нормативными правовыми актами, регламентирующими государственно-служебные отношения.

В каждом виде государственной службы образуется специальный орган по управлению государственной службой. Как правило, такими органами являются управления (департаменты) государственной службы и кадров, находящиеся в структуре соответствующих государственных органов. При

высших должностных лицах субъектов РФ могут создаваться специальные *советы по кадровой политике* в качестве совещательных органов. Современный стандарт осуществления кадровой политики включает в себя необходимость разработки методических рекомендаций по *профессиональному развитию* государственных гражданских служащих.

Важнейшее средство улучшения управления государственной службой – это формирование *кадрового резерва для замещения должностей государственной службы*. Существует четыре вида кадрового резерва: 1) федеральный кадровый резерв; 2) кадровый резерв в федеральном государственном органе; 3) кадровый резерв субъекта РФ; 4) кадровый резерв в государственном органе субъекта РФ.

Устанавливаются специальные порядки о формировании кадровых резервов в государственных органах. Например, федеральные кадровые резервы федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, формируются в соответствии с Положением о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утвержденным Указом Президента РФ 13 декабря 2012 г. № 1653.

Средства федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ направляются на финансирование, соответственно, федеральной государственной службы и государственной гражданской службы этого субъекта. Порядок такого финансирования устанавливается федеральными законами, законами субъектов РФ, иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами РФ.

Законы субъектов РФ о государственной гражданской службе соответствующих субъектов РФ устанавливают общую систему управления гражданской службой. Специальный орган по управлению государственной службой субъекта РФ создается в соответствии с законом субъекта РФ. Основными целями государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ являются:

выработка предложений по проведению кадровой политики, а также для осуществления контроля за ее реализацией;

координация деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на гражданскую службу субъекта РФ, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения гражданской службы; ведения Реестра гражданских служащих, использования кадрового резерва для замещения должностей гражданской службы, подготовки, повышения квалификации, получения профессионального образования и дополнительного профессионального образования гражданских служащих; проведения ротации государственных служащих;

осуществление вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ о гражданской службе;

подготовка и внесение предложений о реализации законодательства о гражданской службе;

обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов, созданной в государственном органе по управлению государственной службой субъекта РФ, и участия в деятельности аналогичных комиссий, создаваемых в государственных органах, а также в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий;

подготовка предложений о проведении эксперимента в рамках программы развития гражданской службы субъекта РФ;

решение иных вопросов, отнесенных к компетенции государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ федеральным законодательством, а также законодательством субъекта РФ.

§ 7. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы: понятие, система и виды

Вопрос о принципах государственной службы является важнейшим в структуре института государственной службы, правовой системы не только Российской Федерации, но и других стран мира. Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, существенные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главные юридические положения в структуре одноименного правового института. Муниципальная служба, как и государственная, также имеет определенные принципы²², причем по своему содержанию и функциональным характеристикам принципы государственной и муниципальной службы во многом совпадают.

Анализируя принципы государственной службы, необходимо осветить следующие вопросы: 1) понятие принципов государственной службы; 2) их законодательное закрепление; 3) виды и содержание. Современный законодатель не дает определения принципов государственной службы, хотя и перечисляет их в различных законодательных и иных нормативных актах. Таким образом, можно говорить именно о *правовых принципах* государственной службы.

Правовое установление принципов государственной службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Изучение принципов государственной службы дает ответ на вопросы, что является главным в институте государственной службы, что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений, без чего не могут существовать различные подынституты права государственной службы (публичного служебного права). Основное значение принципов государственной службы

²² См., например, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации».

заключается в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы.

Принципы государственной службы – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач, функций и полномочий государственных органов, правового статуса государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы.

Принципы современной государственной службы закрепляются в нескольких федеральных законах, главные из которых – «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Значение принципов государственной службы заключается в следующем.

1. Принципы государственной службы должны объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт государственной службы.

2. Принципы государственной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, т.е. отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений. Принципы обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе государственной службы. Отсутствие правовых принципов государственной службы влечет появление в ней элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности.

3. Принципы являют собой активное, динамичное начало, поскольку обуславливают определяемую законодателем модель государственной службы. Формулировка и установление законодателями принципов государственной службы зависят от избранной (функционирующей в стране) модели государственной службы, адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования.

При классификации принципов государственной службы, как и при изучении принципов государственного управления, целесообразно выделять конституционные и организационные принципы. *Конституционные принципы* обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. *Организационные принципы* отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает *основные принципы построения и функционирования*

ния системы государственной службы, т.е. определяются, с одной стороны, принципы построения системы государственной службы, а с другой – принципы ее функционирования. Таким образом, речь идет не о принципах государственной службы, а, очевидно, о принципах организации и деятельности государственной службы.

Еще одной особенностью правового установления принципов государственной службы является наличие основных и иных (других) принципов государственной службы. Статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» регламентирует лишь *основные принципы*, указывая при этом, что федеральные законы о видах государственной службы могут предусматривать также другие принципы построения и функционирования государственной службы, которые будут учитывать их особенности. Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 4 предусматривает следующие *принципы гражданской службы*: 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ; 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения; 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих; 5) стабильность гражданской службы; 6) доступность информации о гражданской службе; 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Как видно, перечисленные принципы гражданской службы не во всем совпадают с перечнем основных принципов построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, указанных в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Рассмотрим *конституционные принципы государственной службы*.

1. *Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.* В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» этот принцип называется *принципом законности*. Государственный служащий обязан выполнять все свои действия только в пределах компетенции государственного органа, в котором он занимает государственную должность, и в соответствии с законодательством РФ; он вправе осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав согласно должностным обязанностям. Государственный служащий должен выполнять установленные для него законодательством обязанности, правильно использовать предоставленные ему права, соблюдать определенные законами ограничения и запреты по государственной службе. Он имеет право принимать только конкретные правовые акты управления, обеспечивая при этом в обязательном порядке соответствие управленческих реше-

ний требованиям законности, целесообразности и эффективности. Правовые акты управления должны соответствовать всем требованиям, предъявляемым к такого рода нормативным правовым документам.

Верховенство федеральных законов предполагает строгое и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции РФ и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

В структуру принципа законности входят *принцип верности*²³ государственных служащих государству при осуществлении служебных обязанностей и *принцип доверия* служащим со стороны как государства, так и граждан. Граждане должны относиться с пониманием к мерам и решениям, принимаемым государством и его служащими.

Вместе с тем деятельность современной государственной администрации должна основываться на так называемых принципах *добросовестной администрации*, действующей в целях обеспечения благосостояния населения и повышения доверия к ней граждан, а также осуществляющей *надлежащее публичное* управление. Принципы добросовестной администрации нормативно не устанавливаются, однако они представляют собой высокие требования, предъявляемые к современным государственным и муниципальным служащим.

2. *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; обязательность их признания, соблюдения и защиты.* Конституция РФ провозглашает высшей ценностью права и свободы человека и гражданина. Сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия самого населения в государственном управлении и в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни.

Права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно, т.е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным, и, таким образом, кроме конституционного установления не требуется дополнительного подтверждения их действия и необходимости реального их обеспечения со стороны государственных органов и государствен-

²³ Принцип верности заключается в том числе в принимаемой государственным служащим присяге. Например, сотрудник органов внутренних дел, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел, принимает Присягу сотрудника ОВД, т.е. он присягает на верность Российской Федерации и ее народу, а также клянется, что при осуществлении полномочий сотрудника ОВД будет свято соблюдать Конституцию РФ и законы, уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, достойно исполнять свой служебный долг и возложенные на него обязанности по обеспечению безопасности, законности и правопорядка (ст. 28 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

ных служащих. Вместе с тем правомерность поведения, непосредственно определяемая конституционными правами и свободами, не означает, что законы и акты, издаваемые в целях их обеспечения, не нужны, поскольку в ряде случаев предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 24–25, 29, 36–37, 39 Конституции РФ).

Государственные служащие всех органов государственной власти, осуществляя правоприменение и исполняя соответствующие полномочия, руководствуются прежде всего необходимостью признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно в связи с обязанностью государственного служащего признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина законодатель связывает наступление *ответственности* для государственного служащего (в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. 4, 15 и 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

3. *Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ.* Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет этот принцип как *принцип федерализма, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.* Россия является федеративным государством: государственная власть осуществляется в ней не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов РФ. Данный принцип имеет множество проявлений в организации и функционировании системы государственной гражданской службы. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ составляется с учетом принципов построения Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ. То есть при утверждении реестра должностей государственной гражданской службы субъекта РФ учитывается структура государственных органов, наименования, категории и группы должностей государственной гражданской службы РФ (ст. 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), которые закреплены в Реестре должностей федеральной государственной службы. Единство организационно-правовой основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ представляет собой важнейший элемент содержания конституционных принципов единства системы государственной власти и единства системы исполнительной власти. Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях²⁴ неоднократно отмечал необходимость

²⁴ См.: По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунк-

соблюдения единства системы государственной власти как одного из принципов российского федерализма и единства правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ.

Принцип единства системы государственной власти в России должен обеспечивать единство государственной службы и государственно-служебных правоотношений. Государственная служба должна организовываться и функционировать в соответствии с разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Государственные служащие решают задачи и осуществляют функции только тех государственных органов и только в тех пределах, которые устанавливаются Конституцией РФ и иными законодательными актами. Например, федеральная государственная служба позволяет реализовывать компетенцию государственных органов Российской Федерации по установленным предметам ведения и направлениям.

4. *Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти.* Главным содержанием данного принципа является создание государственной службы во всех ветвях органов российской государственной власти. Иными словами, должности государственной службы учреждаются в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, так как сама государственная власть в Российской Федерации разделяется на законодательную, исполнительную и судебную (например, согласно п. 6 ст. 38 Федерального закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» работники аппарата федерального суда общей юрисдикции являются федеральными государственными гражданскими служащими и замещают должности федеральной государственной гражданской службы).

5. *Принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.* Часть 4 ст. 32 Конституции РФ определяет государственную службу как наиболее важный институт непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Принцип равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации. Право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным специальными федеральными законами, а также законодательством субъектов РФ.

6. *Принцип внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства.* Данный принцип был впервые установлен в 1995 г. в российском служебном праве Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». Позднее в связи с принятием ныне действующих в России законов о системе и видах государственной

тов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов : постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П.

службы принцип внепартийности государственной службы формально не закреплен (в отличие, например, от Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который прямо устанавливает принцип *внепартийности муниципальной службы*). Этот принцип не определяется в действующих федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Вместе с тем в указанных законах содержатся очень важные положения, которые, по сути, и составляют содержание принципа внепартийности государственной службы.

В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности. Государственные служащие руководствуются законодательством РФ и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений. Принцип внепартийности государственной службы (политического нейтралитета государственных служащих), означает, с одной стороны, запрет отбора кадров для государственной службы по их политическим взглядам, а с другой – обязанность государственных служащих в рамках своих полномочий оставаться вне политических пристрастий и убеждений. Главным ориентиром деятельности государственного служащего должны быть общественные (следовательно, и государственные) интересы; служащие не могут принимать участие в политической деятельности (в непосредственном понимании этого термина) при исполнении ими должностных обязанностей; они должны нейтрально относиться к политической борьбе различных партий и движений. Всё, что связывает государственного служащего с политикой, должно признаваться его частным делом, не совместимым с государственной службой.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», формально не указывая принцип внепартийности гражданской службы в тексте закона, содержит несколько положений, которые составляют основное содержание этого принципа: 1) гражданскому служащему в связи с прохождением гражданской службы запрещается использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности; 2) гражданскому служащему запрещено создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур; 3) гражданский служащий обязан соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объедине-

ний и иных организаций; 4) гражданский служащий не должен оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» определяет, что военнослужащие могут состоять в общественных, в том числе религиозных, объединениях, не преследующих политических целей, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы; военнослужащий не вправе использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним.

Анализируемый принцип государственной службы содержит в своем составе положение об отделении религиозных организаций от государства, которое является одним из признаков современного правового государства. Светский характер Российской Федерации заключается в отсутствии стоящей над государственной властью церковной иерархии. Этот принцип проявляется также в гражданском характере правосудия, государственной регистрации актов гражданского состояния, отсутствии у государственных служащих обязанностей исповедовать определенную религию, а также гражданском статусе верующих, поскольку, согласно Федеральному закону от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», граждане РФ равны перед законом во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии. Указание в официальных документах на отношение к религии не допускается. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Государство, его органы и должностные лица не должны вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений и не поручают им выполнение каких-либо государственных функций. В свою очередь, религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства и в осуществляемую государственными служащими деятельность.

Рассмотрим *организационно-функциональные принципы государственной службы*.

1. *Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ.* Другое его название – принцип *подконтрольности и подотчетности* государственных органов и деятельности государственных служащих. В системе государственной службы должны работать механизмы контроля за деятельностью чиновников, поскольку контроль – одна из основных функций государственного управления. Надзорные органы должны также обеспечивать законность в деятельности государственных служащих.

Принцип подконтрольности может быть раскрыт, по сути, в двух главных положениях: во-первых, нижестоящие (подотчетные лица) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должностных лиц должны быть законными (не должны противоречить законам), т.е.

принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий.

Государственный служащий несет ответственность за правомерность своих действий. Он обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ. Однако гражданскому служащему запрещено исполнять данное ему неправомерное поручение. В этом случае гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности полученного им поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, а также получить от руководителя подтверждение необходимости исполнения этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения. Гражданский служащий и давший ему неправомерное поручение соответствующий руководитель в случае его исполнения несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами (ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). На военной службе в деятельности военнослужащих также действует принцип приоритета нормы закона перед административным актом должностного лица; при этом разработаны особые правила непосредственной подчиненности сотрудников приказам непосредственных начальников (например, при осуществлении оперативно-служебной деятельности сотрудники органов федеральной службы безопасности подчиняются только непосредственному и прямому начальнику, а при получении приказа или распоряжения, противоречащих федеральному закону, сотрудник органов федеральной службы безопасности должен руководствоваться федеральным законом). Уголовный кодекс РФ в ст. 286.1 устанавливает уголовную ответственность за умышленное неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа начальника, отданного в установленном порядке и не противоречащего закону, причинившее существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

2. *Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе* (единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы). Согласно этому принципу едиными (т.е. одинаковыми) должны быть все установленные в законодательных актах требования как к государственной службе, так и к государственному служащему (к организации государственной службы, поступлению на государственную службу), квалификационные требования к служащим, требования к выполнению ими своих должностных обязанностей, проведению аттестации государственных служащих и сдачи ими квалификационных экзаменов, присвоению классов чинов и специальных званий, применению к ним мер дисциплинарной ответственности, повышению квалификации, конкурсу и т.д. Единство основных требований, предъявляе-

мых к государственной службе, обеспечивает государственному служащему равные возможности для осуществления должностных обязанностей, способствует укреплению справедливости и хорошего морального климата в государственных органах, а также качественному исполнению служебных функций.

3. *Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.* Рассматриваемый принцип заключается в следующем. Во-первых, государственный служащий исполняет должностные обязанности²⁵ на профессиональной основе, т.е. выполняет основную работу, за которую он получает денежное содержание (денежное довольствие). Поскольку должности государственной службы подразделяются по специализациям, то у государственного служащего для исполнения обязанностей по должности государственной службы предусматривается наличие одной специализации соответствующего профессионального образования; таким образом, государственный служащий реализует свой статус в установленной сфере профессиональной служебной деятельности. Профессионализм государственного служащего призван обеспечивать стабильность государственной службы, качественное выполнение функций, постоянную его готовность к сложным заданиям, возможность улучшения своих профессиональных качеств. Во-вторых, государственный служащий должен быть компетентным сотрудником, т.е. качественно осуществлять свои полномочия. Одна из основных обязанностей гражданского служащего – поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Гражданский служащий имеет право на получение дополнительного профессионального образования, повышение квалификации, получение дополнительного образования. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих получает реализацию в их *профессиональном развитии*. Профессиональное развитие государственных служащих стало осуществляться с учетом государственных программ дополнительного профессионального образования, когда федеральными органами исполнительной власти утверждаются планы профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих.

4. *Принцип гласности в осуществлении государственной службы.* Это означает открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (транспарентность государственной службы). Здесь чрезвычайно важны нормы Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об

²⁵ Обычно под «исполнением должностных обязанностей» понимается исполнение сотрудниками государственных органов (государственными служащими) служебных обязанностей в пределах своих должностных полномочий, установленных законодательством РФ, приказами, указаниями и распоряжениями соответствующих руководителей, и на основании распределения служебных обязанностей. Не считается исполнением служебных обязанностей сотрудником в то время, когда он совершал деяния, признанные в установленном судом порядке общественно опасными, либо находился в алкогольном, наркотическом или токсическом опьянении, либо умышленно причинил вред своему здоровью или совершил самоубийство.

обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Деятельность государственных служащих должна находиться под постоянным государственным и общественным контролем. Демократический режим гласности в системе публичного управления способствует укреплению принципа законности, открытости и доступности информации об используемых служащими административных процедурах, формах и методах управления, защите прав и свобод граждан; гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих. Гражданский служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов (ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), принимать меры по предотвращению такого конфликта. Государственный служащий обязан соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. К правовым средствам, обеспечивающим гласность в осуществлении государственной службы, относится также, например, обязанность гражданского служащего при поступлении на службу и далее ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи в случае, если представление таких сведений обязательно либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Представителем нанимателя является руководитель государственного органа, либо лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

5. *Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.* Данный принцип государственной службы сводится главным образом к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие²⁶ государственных служащих.

Принцип ответственности государственных служащих направлен прежде всего на обеспечение законного, целесообразного и обоснованного публичного управления; он способствует на практике принятию правильных и эффективных управленческих решений, обеспечению прав, свобод, законных интересов граждан и юридических лиц, обоснованному применению административно-юрисдикционных мер. Этот принцип способствует установлению демократических основ во всех административно-правовых режимах и процедурах, применяемых в процессе осуществления публичного управления.

²⁶ См.: *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2008.

6. *Принцип стабильности государственной службы.* Данный принцип определен в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» как принцип стабильности гражданской службы. Более корректно было бы говорить о *несменяемости* государственных служащих и преемственности в проведении государственной кадровой политики, формировании основ государственного аппарата. Государственная служба стабильна тогда, когда все остальные принципы постоянно осуществляются на практике. Стабильность, с точки зрения законодателя, проявляется в поддержании управления государственной службы на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность – это постоянство государственно-служебных отношений. Она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления, учебой, проведением занятий, получением дополнительного профессионального образования, повышением квалификации государственных служащих и т.д. Принцип стабильности, на наш взгляд, должен стать гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы. Так, чиновники европейских государств принимаются на публичную службу пожизненно и могут быть уволены только на основании судебного решения либо по другим, строго оговоренным в законе основаниям. За выполнение своих служебных обязанностей государственные служащие получают от государства денежное содержание.

В определенном смысле принцип стабильности государственной службы неразрывно связан с рассмотренным выше принципом внепартийности государственной службы. В условиях непрерывно происходящих изменений российской политической ситуации, самой политической власти, реформирования системы и структуры органов государственной власти государственная служба должна функционировать, соблюдая только действующие законы, а государственные служащие должны осуществлять свои полномочия, соблюдая нормативно установленные административные процедуры, способы и формы управления. Иными словами, структурные изменения в системе государственной власти не должны влечь изменения и нововведения в государственной службе, которая является политически нейтральной и должна оставаться стабильной.

Стабильность государственной службы обеспечивается многими институтами современного служебного права и мероприятиями по улучшению служебной деятельности и профессионального развития государственных служащих: назначение на должности государственной гражданской службы лиц с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств; развитие профессионального мастерства гражданских служащих; использование потенциала дополнительного профессионального образования гражданских служащих в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих; содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе; ротация гражданских служащих; формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование; проведение оценки результатов профессиональной служебной деятельности служащих посредством использования институтов аттестации и квалификационного экзамена; применение совре-

менных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

7. *Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы.* Законодатель подчеркивает, что государственная и муниципальная служба являются видами единой публичной службы, имеют во многих чертах похожее правовое регулирование, одинаковую практическую значимость для общества. Поэтому и их развитие должно происходить во взаимосвязи. Законодатель, устанавливая взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы, указал на следующие средства ее обеспечения: единство основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы; единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы; единство требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих и муниципальных служащих; учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих; соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

8. *Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность* как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Государственный гражданский служащий имеет право на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; он имеет право на проведение по его заявлению служебной проверки. Обеспечению принципа защиты государственных служащих служат установленные законами государственные гарантии служащих. Например, гражданскому служащему гарантируются его защита и защита членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случае и в порядке, установленных федеральным законом.

9. *Принцип социально-правовой защиты* государственных служащих означает: создание необходимых условий для нормальной деятельности управленческого персонала, в том числе установку в государственных органах компьютеров, других средств, ускоряющих управленческие процессы, повышающих производительность и результативность управленческого труда; повышение престижа труда государственных служащих и самой государственной службы; установление достаточно высокого денежного содержания (денежного довольствия), использование системы премиальных выплат, медицинского обслуживания, государственного страхования, оптимальное решение вопросов пенсионного обеспечения служащих по выслуге лет. Например, ст. 30 Федерального закона «О полиции» устанавливает систему гарантий правовой защиты сотрудника полиции. Сотрудник полиции, выполняя

обязанности, возложенные на полицию, и реализуя права, предоставленные полиции, выступает в качестве представителя государственной власти и находится под защитой государства.

10. *Запрет служащим на участие в забастовке* (в российском законодательстве данное положение является запретом, связанным с гражданской службой). Федеральный закон не разрешает гражданскому служащему прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. В Конституции РФ данный принцип государственной службы не установлен. В ст. 37 Конституции РФ признается лишь право на индивидуальные и коллективные споры с использованием определенных федеральным законом способов их разрешения, включая забастовку. На отдельных видах государственной службы сотрудник органов внутренних дел не вправе отказаться от выполнения своих служебных обязанностей, если эти обязанности предусмотрены контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел или должностным регламентом (должностной инструкцией) и для выполнения этих обязанностей приняты необходимые меры безопасности.

Вместе с тем российский законодатель устанавливает запрет на забастовку и для лиц, не являющихся государственными служащими. Например, п. 1 ст. 52 Воздушного кодекса РФ в целях защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства не допускает забастовки или иного прекращения работы (как средства разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров и иных конфликтных ситуаций) авиационным персоналом гражданской авиации, осуществляющим обслуживание (управление) воздушного движения.

§ 8. Государственный служащий: основы правового положения

Если строго следовать положениям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», то *государственный служащий* – это лицо, профессионально осуществляющее служебную деятельность на должностях государственной службы по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, а также получающее денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ. Несколько иное определение государственного служащего дает Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: гражданский служащий – это гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает

денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Между государственным служащим и государством (государственным органом) на определенном этапе возникает конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов правового статуса государственного служащего.

Федеральный государственный служащий является гражданином, который осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получает денежное содержание (вознаграждение, денежное довольствие) за счет средств федерального бюджета. Государственным гражданским служащим субъекта РФ считается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В предусмотренных федеральным законом случаях государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет федерального бюджета.

Российская Федерация является нанимателем федерального государственного служащего, а соответствующий субъект РФ – нанимателем государственного гражданского служащего субъекта РФ.

В узком понимании государственный служащий – это лицо, занимающее должность государственной службы, т.е. должность в системе структурных подразделений государственной администрации, и выполняющее на возмездных началах (за денежное вознаграждение, денежное содержание) функции этого государственного органа (управленческие, властные, правоохранительные, обеспечивающие осуществление судебной власти).

Итак, понятие «государственный служащий» можно определить следующими признаками.

Во-первых, государственный служащий – это физическое лицо, гражданин РФ не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и соответствующий квалификационным требованиям, установленным соответствующим федеральным законом. Государственный служащий является одной из сторон государственно-служебного правоотношения. Между государственным органом и служащим заключается служебный контракт, согласно которому служащий выполняет полномочия государственного органа, государственные функции, решает специальные задачи для достижения определенной цели государственного строительства, а государство (государственный орган), в свою очередь, имеет обязанности перед служащим: устанавливает и обеспечивает его права и интересы, социально-правовые гарантии, ответственность, обязуется выплачивать денежное содержание и т.д. Таким образом, административный (индивидуальный) акт о назначении гражданина на должность государственной службы и заключенный им служебный контракт – эти два правовых акта

находятся в основе возникновения государственно-служебного правоотношения.

Во-вторых, государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе, т.е. положениям конкретного закона о соответствующем виде государственной службы.

В нормативных правовых актах содержатся разнообразные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными служащими (например, приказ МПР России от 9 октября 2006 г. № 238 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими Министерства природных ресурсов Российской Федерации»).

В-третьих, государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке, т.е. он получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Специальные федеральные законы определяют содержание деятельности служащего, его правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и др. Должности государственной службы могут занимать только государственные служащие.

В-четвертых, государственному служащему присваиваются в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание.

В-пятых, государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (финансовая деятельность государства, развитие культуры, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, борьба с правонарушениями, внутренние дела, внешнеполитическая деятельность и т.д.).

В-шестых, государственный служащий совершает во многих случаях действия (например, принимает управленческие решения, налагает взыскания), которые вызывают определенные юридические последствия.

В-седьмых, деятельность государственных служащих носит, как правило, непроектный характер, воздействует на сознание людей, влияет на экономическую жизнь, технологические процессы производства, организацию и деятельность трудовых коллективов.

Совокупность упомянутых признаков позволяет сформулировать следующее определение. *Государственным служащим* является гражданин РФ, занимающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенную в штат должность в структуре государственной администрации (исполнительной, законодательной и судебной власти), имеющий классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, заключивший с государственным органом служебный контракт (принявший присягу на верность Российской Федерации), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции

и полномочия (в том числе государственно-властные), получающий денежное содержание и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус.

Государственный служащий имеет определенное правовое положение (правовой статус). Для него установлены особые условия поступления на государственную службу, прохождения и прекращения службы. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права (гражданам, другим организациям и т.д.). Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством. Правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

В соответствии с п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает следующие элементы правового статуса гражданского служащего: основные права и основные обязанности; ограничения и запреты, связанные с гражданской службой; требования к служебному поведению гражданского служащего; порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе; необходимость представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о расходах. Непременными условиями и факторами, влияющими на правовой статус гражданских служащих, являются: поступление на гражданскую службу; заключение служебного контракта; испытание при поступлении на гражданскую службу; изменение существенных условий служебного контракта; отстранение от занимаемой должности гражданской службы; основания и последствия прекращения служебного контракта; персональные данные гражданского служащего и ведение его личного дела; служебное время и время отдыха; прохождение гражданской службы; аттестация гражданских служащих; квалификационный экзамен; оплата труда гражданского служащего (которое производится в виде денежного содержания); государственные гарантии на гражданской службе²⁷; поощрения и награждения.

²⁷ См.: Инструкция о порядке организации обязательного государственного личного страхования сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, оформления документов и выплаты страховых сумм и компенсаций : утв. приказом СК России от 5 сентября 2012 г. № 58 ; Об обязательном государственном страховании государственных гражданских служащих Воронежской области : закон Воронежской области от 23 декабря 2011 г. № 208-ФЗ.

дения гражданского служащего; служебная дисциплина; дисциплинарная ответственность и дисциплинарные взыскания; взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; увольнение в связи с утратой доверия; порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения; формирование кадрового состава гражданской службы; подготовка кадров для гражданской службы, а также дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих; ротация гражданских служащих; рассмотрение индивидуального служебного спора.

Конкретизация правовых норм, составляющих правовой статус государственных служащих, осуществляется в служебных распорядах соответствующего федерального органа исполнительной власти. Например, весьма полное правовое регулирование службы государственных гражданских служащих установлено: в Служебном распорядке центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы, утвержденном приказом ФАС от 9 июня 2014 г. № 383/14; Служебном распорядке Министерства обороны Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих, утвержденном приказом Минобороны России от 12 мая 2014 г. № 303; Служебном распорядке Министерства здравоохранения Российской Федерации, утвержденном приказом Минздрава России от 10 июля 2013 г. № 447н.

Правовой статус (правовое положение) государственных служащих – это содержание государственно-служебных правоотношений, т.е. главные черты самой сущности этих правоотношений. С изменением государственно-служебных правоотношений изменяется и правовой статус государственных служащих, например, освобождение от занимаемой должности, расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского служащего из гражданства, увольнение со службы, выход на пенсию и т.д.

К *общим условиям государственной службы* относятся: формирование кадрового состава государственной службы; поступление на государственную службу и ее прохождение; присвоение классных чинов (например, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников), дипломатических рангов, воинских и специальных званий; стаж (общая продолжительность государственной службы); учет персональных данных государственных служащих²⁸; ведение Реестра государственных служащих.

Важным является вопрос о моменте приобретения статуса государственного служащего. Статус государственного служащего приобретается с момента заключения служебного контракта и издания приказа (акта) о назначении гражданина на должность государственной службы, т.е. с момента юри-

²⁸ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» устанавливает общие и специальные правила обработки персональных данных. Условия и порядок обработки персональных данных государственных служащих определяются в соответствующих нормативных правовых актах. Например, приказ Роспотребнадзора от 23 декабря 2013 г. № 964 утвердил «Положение об обработке и защите персональных данных в Роспотребнадзоре».

дического установления возможности реализации прав государственным служащим, применения к нему мер ответственности и др. При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность государственной службы. В некоторых случаях возможны и иные сроки приобретения служащим правового статуса (например, с момента принятия присяги на верность Российской Федерации).

Утрата правового статуса государственного служащего происходит с момента окончания государственно-служебного правоотношения, момента прекращения государственной службы: увольнения, освобождения от занимаемой должности, достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения должности государственной службы. В некоторых случаях нормативные акты устанавливают конкретные сроки нахождения гражданина (прохождения) на государственной службе.

Формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается:

созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта РФ, кадрового резерва в государственном органе субъекта РФ для замещения должностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов;

развитием профессиональных качеств государственных служащих;

оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена;

созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;

использованием современных кадровых технологий;

применением образовательных программ и федеральных государственных образовательных стандартов;

ротацией государственных служащих.

Служебное поведение государственных служащих включает в себя правила и требования, которые подлежат нормативному правовому установлению с целью обеспечения эффективного осуществления государственными служащими профессиональной деятельности, а также содействия укреплению авторитета государственных органов, повышению уровня доверия к ним граждан и организаций. Основными принципами служебного поведения гражданских служащих являются: законность; надлежащий уровень исполнения должностных обязанностей; добросовестный подход к осуществлению государственных функций и предоставлению государственных услуг; признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, что является основным смыслом и содержанием деятельности государственного органа; лояльность (исключение из практики своих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не

входит в должностные обязанности гражданского служащего); политическая нейтральность; соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения; соблюдение общих нравственных норм. Как общие принципы профессиональной служебной этики, так и основные правила служебного поведения лиц, которые замещают в государственных органах должности гражданской службы, как правило, регламентируются соответствующими законами субъектов РФ (например, Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих города Москвы; закон Воронежской области от 29 декабря 2010 г. № 144-ОЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Воронежской области»).

Решение президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) одобрило *Типовой кодекс этики* и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. На основании данного нормативного акты федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и принимают отраслевые этические кодексы. Например, приказом Роспотребнадзора от 14 июля 2011 г. № 665 утвержден Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

8.1. Права государственного служащего

В качестве основного элемента правового статуса государственного служащего, раскрывающего демократизм государственной службы и обуславливающего ее эффективное функционирование, выступают *права государственного служащего*. Установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иными законами о соответствующем виде государственной службы права государственного служащего можно разделить на три группы:

1) обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту;

2) способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей;

3) содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие социальные гарантии служащего. В данном случае можно говорить о социальных гарантиях, установленных Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 283 «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: система и структура денежного довольствия; гарантии, пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы; материальная помощь; единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения; предоставление жилого помещения в собственность; медицин-

ское обслуживание и санаторно-курортное лечение; меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей; страховые гарантии сотруднику и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей.

К первой группе прав государственного служащего относятся:

а) ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

б) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности государственной службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

в) проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

г) право на обращение государственного служащего в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, увольнения с государственной службы;

д) защита сведений о государственном служащем;

е) государственная защита своих жизни и здоровья, жизни и здоровья своей семьи, а также принадлежащего государственному служащему имущества.

Ко второй группе прав государственного служащего относятся:

а) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

б) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;

в) принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

г) дополнительное профессиональное образование в установленном порядке;

д) внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;

е) право на ношение форменной одежды установленного образца (в соответствующих государственных органах).

Третью группу прав государственного служащего составляют:

а) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности; должностной рост на конкурсной основе;

б) продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации; должностной рост на конкурсной основе;

в) государственное пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;

г) объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

д) право на денежное содержание, состоящее из должностного оклада, надбавок к нему за классные чины (классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников) и специальные звания, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премии по результатам работы;

е) право на отдых, обеспечиваемое установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

ж) право на включение в стаж государственной службы государственного служащего иных периодов трудовой деятельности;

з) медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

и) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

к) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы.

Законодатель наиболее детально регламентирует систему денежного содержания государственных служащих. В федеральных органах исполнительной власти действуют весьма детализированные правила установления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих. Можно признать традиционной следующую структуру денежного содержания: 1) *должностной оклад* – месячный оклад гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы; 2) *оклад денежного содержания* – месячный оклад гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы; 3) *ежемесячные* и иные *дополнительные* выплаты. К последним относятся:

а) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет; б) ежемесячная надбавка за особые условия²⁹ гражданской службы; в) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну; г) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за стаж работы в структурных подразделениях ФОИВ по защите государственной тайны; д) ежемесячная надбавка гражданским служащим, замещающим должности, в основные служебные обязанности которых входят проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, их подготовка, редактирование и визирование в качестве юриста или исполнителя, имеющим высшее юридическое образование; е) премирование гражданских служащих за выполнение особо важных и сложных заданий; ж) ежемесячное денежное поощрение гражданских служащих; з) материальная помощь; и) единовременная выплата при предоставлении гражданским служащим ежегодного оплачиваемого отпуска; к) единовременное денежное поощрение гражданских служащих.

В законах субъектов РФ можно увидеть размеры должностных окладов гражданских служащих, занимающих должности гражданской службы в государственных органах соответствующего субъекта РФ. Эти законы, как правило, называются законами «О размерах должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих субъекта РФ» (например, Закон Воронежской области от 30 января 2007 г. № 9-ОЗ «О размерах должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих Воронежской области»). Размеры *должностных окладов* гражданских служащих устанавливаются в соответствии с замещаемой должностью, а *размеры окладов за классный чин* гражданских служащих устанавливаются в соответствии с присвоенными им классными чинами государственной гражданской службы субъекта РФ.

Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 (в ред. от 23.06.2014 № 442) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» установлены размеры месячных окладов федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы.

При определении размера премии гражданским служащим основаниями для понижения ее размера (отказа в премировании) являются:

- несоблюдение установленных сроков для выполнения поручения руководства или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, некачественное их исполнение при отсутствии уважительных причин;
- недостаточный уровень исполнительской дисциплины;
- низкая результативность работы;
- ненадлежащее качество работы с документами и выполнения поручений руководства;

несоблюдение требований Служебного распорядка (*Служебный распорядок* устанавливается приказами соответствующего органа исполнитель-

²⁹ См., например: Приказ МВД России от 18 июня 2012 г. № 600 «Об установлении ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы».

ной власти, например: Служебный распорядок центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы: утвержден приказом ФАС России от 9 июня 2014 г. № 383/14).

Государственному служащему могут компенсироваться расходы в связи с его служебными командировками, связанные с приемом на государственную службу, переводом на государственную должность в другой государственный орган, направлением на государственную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы и расходы на оплату жилья.

Государственному служащему в зависимости от условий прохождения им государственной службы предоставляется в установленном законом порядке жилая площадь, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов.

8.2. Обязанности государственного служащего

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность его служебной деятельности, так как государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом в целях возложения на него соответствующих должностных обязанностей. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственными служащими своих обязанностей, а также нарушение ими правил установленных административных процедур являются основаниями возникновения их конфликтов с гражданами.

Круг общих (основных) обязанностей государственного служащего сводится к следующему.

1. Обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий.

2. Соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и обеспечение их исполнения.

3. Добросовестное исполнение должностных обязанностей; соблюдение установленных в государственном органе правил служебного распорядка, порядка обращения со служебной информацией; выполнение должностных инструкций. Государственный служащий обязан исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

4. Обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан.

5. Исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных (или неправомерных) поручений.

6. Представление в установленном нормативными правовыми актами порядке предусмотренных федеральным законом сведений о себе и членах своей семьи.

7. Поддержание уровня квалификации, достаточного для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

8. Соблюдение норм служебной этики.

9. 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, честь и достоинство граждан.

10. Своевременное рассмотрение в пределах своих должностных обязанностей обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятие по ним решений в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ.

11. Бережное отношение к государственному имуществу, в том числе предоставленному служащему для исполнения должностных обязанностей.

12. Своевременное информирование о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства.

13. Соблюдение ограничений, выполнение обязательств и требований к служебному поведению; обязанность не нарушать установленных в законах запретов для государственных служащих.

14. Необходимость сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий должен незамедлительно уведомлять представителя нанимателя обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений с момента, когда ему стало известно о фактах такого обращения.

Федеральными органами исполнительной власти устанавливаются: 1) *порядки представления сведений* о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами³⁰, претендующими на замещение должностей государственной службы, и государственными служащими; 2) положения о *проверке достоверности и полноты* указанных сведений.

Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». Основной задачей комиссий является содействие государственным органам:

а) в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими

³⁰ См., например: Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы Россельхознадзора и его территориальных управлений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и федеральными государственными гражданскими служащими Россельхознадзора и его территориальных управлений сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера : утв. приказом Россельхознадзора от 30 июня 2014 г. № 341.

обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;

б) в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции³¹.

С целью обеспечения соблюдения гражданскими служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» приказами федеральных органов исполнительной власти утверждаются *комиссии* по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов³². Например, приказом Федерального казначейства от 14 февраля 2014 г. № 2н утверждена Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федерального казначейства, руководителей и заместителей руководителей территориальных органов Федерального казначейства, работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральным казначейством, и урегулированию конфликта интересов. Комиссия проводит заседания при наступлении следующих *оснований*: а) представление руководителем Федерального казначейства материалов проверки, свидетельствующих (1) о представлении гражданским служащим (работником организации) недостоверных или неполных сведений, предусмотренных соответствующим нормативным правовым актом и (2) о несоблюдении гражданским служащим (работником организации) требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов; б) поступившее должностному лицу Административного управления Федерального казначейства, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, обращение гражданина, замещавшего в Федеральном казначействе (территориальном органе Федерального казначейства) должность гражданской службы, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до исте-

³¹ См., например: *Артемьев А. Б.* Антропология коррупции. СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2011 ; Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова, Н. В. Кичигин, А. Ф. Ноздрачев и [др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Анкил, 2012.

³² См. также: Положение о комиссии Федеральной службы исполнения наказаний по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов : утв. приказом ФСИН России от 29 апреля 2014 г. № 199 ; Порядок формирования и деятельности комиссии территориального органа Федерального агентства по государственным резервам по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов : утв. приказом Росрезерва от 3 июля 2014 г. № 142.

чения двух лет со дня увольнения с государственной гражданской службы; заявление гражданского служащего (работника организации) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих проводится лишь при наличии соответствующих оснований, например: 1) представление руководителями ФОИВ материалов проверки, которые свидетельствуют о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о несоблюдении служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов; 2) поступившее в специальное подразделение ФОИВ по профилактике коррупционных и иных правонарушений: а) обращение гражданина о получении согласия указанной комиссии на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации (либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации), если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с федеральной государственной гражданской службы; б) заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; 3) представление руководителей ФОИВ, а также членов указанной комиссии, которые касаются обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов; 4) представление руководителями ФОИВ материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливает перечень лиц, в отношении которых может быть осуществлен контроль за расходами. Приказами федеральных органов исполнительной власти утверждаются перечни должностей, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных государственных гражданских служащих на официальном сайте соответствующего органа (например, Перечень должностей, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных государственных гражданских служащих Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей на официальном сайте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации,

утвержденный приказом Минсельхоза России от 27 марта 2014 г. № 98; аналогичный приказ Минэкономразвития России от 7 марта 2014 г. № 116).

Государственные служащие обязаны представлять в установленном порядке сведения о своих расходах³³, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Невыполнение гражданским служащим обязанности по предоставлению сведений о своих расходах является правонарушением, за совершение которого лицо, совершившее правонарушение, освобождается в установленном порядке от замещаемой (занимаемой) должности, увольняется с государственной или муниципальной службы.

8.3. Ограничения и запреты для государственного служащего

Для государственного гражданского служащего установлены *специальные ограничения и запреты* по службе (ст. 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Гражданина не могут принять на государственную гражданскую службу, а гражданский служащий не может далее находиться на гражданской службе в случае:

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

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного подготовленным по специальной форме заключением медицинской организации; Министерство здравоохранения РФ (в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ) определило как порядок прохождения диспансеризации, так и перечень таких заболеваний;

³³ См., например: Порядок представления федеральными государственными служащими Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации сведений о расходах : утв. приказом ГФС России от 19 ноября 2013 г. № 528.

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

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

9) непредставления установленным законодательством сведений или представления при поступлении на гражданскую службу заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему при несоблюдении им (установленных законодательством о гражданской службе и о противодействии коррупции) ограничений и запретов, а также требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, в целях противодействия коррупции;

11) признания его не прошедшим военную службу по призыву при отсутствии законных оснований для освобождения от призыва на военную службу в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

Для гражданского служащего установлены *запреты, связанные с гражданской службой*. Гражданскому служащему, например, запрещается:

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

2) замещать должность гражданской службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; государственный служащий обязан полностью посвятить себя государственной службе, что обеспечивает ее эффективность. Государственный служащий не вправе занимать другую должность, быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления. Этот запрет обусловлен требованием от государственного служащего полнейшей самоотдачи, нахождения на службе постоянно в течение всего служебного времени;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность. Предпринимательской деятельностью является любая самостоятельная инициативная деятельность, которая осуществляется на свой риск и направлена на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке;

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

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Представительство выражается в совершении представителем (уполномоченным лицом) сделки от имени представляемого; представитель действует от имени и в интересах представляемого (ст. 182 ГК РФ);

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Указанный запрет не лишает возможности получения государственными служащими символических знаков внимания в соответствии с общепризнанными нормами вежливости и гостеприимства, символических сувениров при проведении протокольных или других официальных мероприятий, при совершении служебных командировок. Полученные государственными служащими *подарки*, стоимость которых превышает 3 тыс. руб., признаются в зависимости от вида и уровня публичной службы, соответственно, федеральной собственностью, собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью; такие подарки передаются служащим по акту в орган, в котором он замещает должность государственной или муниципальной службы (п. 2 ст. 575 ГК РФ). Постановлением Правительства от 9 января 2014 г. № 10 было утверждено «Типовое положение о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации». В случае, если государственному служащему неизвестна стоимость полученного им подарка или стоимость подарка может быть подтверждена документами и превышает 3 тыс. руб., то такой подарок сдается ответственному лицу уполномоченного структурного подразделения государственного органа, которое принимает его на хранение по акту приема-передачи не позднее 5 рабочих дней со дня регистрации уведомления в соответствующем журнале регистрации. Сдавший подарок государственный служащий имеет возможность его выкупить; для этого служащему не позднее двух месяцев со дня сдачи подарка необходимо направить на имя представителя нанимателя (работодателя) соответствующее заявление. Руководители федеральных органов исполнительной власти утверждают своими приказами положения о порядке уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими о получении подарка в связи с должностным положением или исполнением служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации (например, Приказ Федеральной службы судебных приставов от 7 июля 2014 г. № 376 «О порядке уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими ФССП России о получении подарка в связи с должностным положением или исполнением служебных (должностных)

обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»);

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц; исключение составляют служебные командировки, которые осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов РФ, государственных органов ее субъектов или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

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

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

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

12) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Таким образом, государственный служащий не вправе участвовать в забастовках как способе разрешения проблем, возникающих в системе государственной службы. Государство и его органы каждодневно имеют множество «внешних врагов», с которыми они призваны «бороться»: катастрофы, землетрясения, пожары, наводнения, военные конфликты, преступность, болезни и т.д. Если разрешить бастовать государственным служащим, то у государства появится «внутренний враг», способный в одно мгновение разрушить государственность, внести дисгармонию в общественные и экономические отношения. Государственный служащий предупреждается при поступлении на государственную службу о таком правоограничении и принимает, таким образом, его добровольно;

13) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений. Этот запрет напрямую связан с принципом внепартийности государственной службы. Но он не означает, что государственные служащие лишены права вступать в политические партии. Они могут придерживаться различных политичес-

ких взглядов. Одним из важнейших правовых условий, обеспечивающих соблюдение запрета государственного служащего на использование своего служебного положения в интересах политических партий, является запрет на образование в государственных органах структур политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов и некоторых иных органов общественной самодеятельности; гражданским служащим запрещено использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

14) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ;

15) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ.

Запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в установленных законом случаях действует не только для гражданского служащего, но и в отношении его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

В системе государственной службы на основе Федерального закона «О персональных данных» осуществляется учет персональных данных государственных служащих или граждан, поступающих на службу в государственные органы. Обработка персональных данных необходима для исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функций организаций, участвующих в предоставлении соответственно государственных и муниципальных услуг, предусмотренных Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», включая регистрацию субъекта персональных данных на едином портале государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталах государственных и муниципальных услуг. В системе государственно-служебных отношений важна обработка персональных данных в соответствии с законодательством РФ об обороне, безопасности, противодействии терроризму, транспортной безопасности, противодействии коррупции, оперативно-розыскной деятельности, исполнительном производстве, уголовно-исполнительным законодательством РФ. Обеспечение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных установленным в законе требованиям возлагается на уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных – это федераль-

ный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи.

§ 9. Классификация государственных служащих. Реестр государственных служащих

В настоящее время при множестве действующих нормативных правовых актов о государственной службе целесообразно классифицировать государственных служащих по тем же критериям, что и государственную службу. В зависимости от органа государственной власти государственные служащие могут быть разделены на *федеральных государственных гражданских служащих* и *государственных гражданских служащих субъектов РФ*. Правовой статус федеральных государственных служащих регламентируется федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О системе государственной службы Российской Федерации», а также иными федеральными нормативными правовыми актами. Правовое положение государственных гражданских служащих субъектов РФ устанавливается законодательными актами, принимаемыми в субъектах РФ.

В зависимости от групп занимаемых должностей государственной службы можно выделить *государственных служащих, занимающих высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности государственной службы*.

Если в качестве критерия классификации государственных служащих взять *способ поступления* гражданина на государственную службу, то можно выделить: 1) лиц, *назначаемых* на должность государственной службы; 2) лиц, *замещающих* должность государственной службы по *конкурсу*.

Все государственные служащие могут быть разделены на две группы: 1) лица, *принимające присягу* (военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и таможенных органов, сотрудников Следственного комитета РФ и др.); 2) служащие, *не принимающие присягу* (например, служащие департаментов, отделов и управлений областной администрации).

Если положить в основу деления государственных служащих такой критерий, как специальные профессиональные обязанности и характер государственной службы, то выделяются *гражданские государственные служащие* и *государственные служащие, находящиеся на военной и иных видах государственной службы* (военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, полиции, должностные лица таможенных органов и пр.).

В соответствии с принципом разделения государственной власти различаются государственные служащие, замещающие государственные должности в *органах представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти*. Здесь же уместно выделить и государственных служащих, занимающих должности в органах прокуратуры, таможенных органах, Счетной палате, Следственном комитете РФ, Центральной избирательной комиссии и т.д.

По объему должностных полномочий государственные служащие подразделяются на *должностных лиц* (иногда их называют также *сотрудниками государственных органов*) и *служащих, не являющихся должностными ли-*

цами (обычных служащих). Среди государственных служащих, являющихся должностными лицами, следует выделить *руководителей и представителей власти*. Руководящие служащие (начальники) являются носителями линейной власти по отношению к подчиненным им лицам. Представители власти, как известно, реализуют свои властные полномочия вне зависимости от подчиненности субъектов и применяют меры принуждения к не подчиненным по службе субъектам права (физическим и юридическим лицам). Руководящие служащие часто выполняют функции представителей власти (начальники и заместители начальников органов внутренних дел, государственных инспекций, других контрольно-надзорных органов).

В федеральном государственном и государственном органах субъекта РФ ведутся, в том числе на электронных носителях, *реестры государственных служащих*, которые формируются на основе их персональных данных. Сведения, внесенные в Реестр федеральных государственных служащих в федеральном государственном органе и реестры государственных служащих субъектов РФ в государственных органах субъектов РФ, в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях – к сведениям конфиденциального характера.

Статья 43 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет порядок ведения представителем нанимателя реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации. Реестры федеральных государственных служащих в федеральных государственных органах составляют Реестр федеральных государственных служащих. Реестры государственных гражданских служащих в государственных органах субъекта РФ составляют Реестр государственных гражданских служащих субъекта РФ.

§ 10. Должностное лицо: понятие и правовой статус

Понятие «должностное лицо» часто встречается в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Однако определение данного понятия содержится в УК РФ и КоАП РФ.

Уголовный кодекс РФ в примечании к ст. 285 определяет: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации». Государственные служащие и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»

УК РФ в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями (п. 4 примечания к ст. 285 УК РФ)³⁴.

Очень похожее с формально-юридической точки зрения определение понятия «должностное лицо» содержится в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ: это 1) лицо, осуществляющее функции представителя власти (т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него); 2) лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Кроме того, в указанной статье КоАП РФ определено, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные конкретными статьями КоАП РФ (они перечислены в ст. 2.4. КоАП РФ), члены счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица.

В п. 3 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» определено, что для целей данного Федерального закона должностными лицами признаются: 1) лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ или муниципальные должности; 2) лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с конкретными правовыми положениями, которые содержатся в указанных кодексах, к должностным лицам относятся: 1) лица, осуществляющие функции представителя власти (представители власти); 2) лица, выполняющие организационно-распорядительные функции; 3) лица, выполняющие административно-хозяйственные функции. Эти функции выполняются должностными лицами: 1) в государственных органах (органах законодательной, исполнительной, судебной власти Российской Федерации, органах прокуратуры); 2) органах местного самоуправления; 3) государственных учреждениях; 4) муниципальных учреждени-

³⁴ Например, постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

ях; 5) государственных корпорациях; 6) Вооруженных Силах РФ; 7) других войсках Российской Федерации (например, войсках национальной гвардии РФ); 8) воинских формированиях и подразделениях Российской Федерации (например, инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральном агентстве специального строительства (Спецстрое России); воинских подразделениях Государственной противопожарной службы, военизированных горноспасательных частях, находящихся в ведении МЧС России).

Поскольку легальные определения таких понятий, как «*организационно-распорядительные функции*» и «*административно-хозяйственные функции*», отсутствуют, то следует использовать положения, содержащиеся, например, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». Исполнение перечисленных функций по *специальному полномочию* означает, что лицо исполняет определенные функции (функции представителя власти, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции), возложенные на него законом, нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени или однократно (одноразово) либо совмещаться с основной работой (функции присяжного заседателя).

В законе нормативно установлен термин «*представитель власти*». Примечание к ст. 318 («Применение насилия в отношении представителя власти»), содержащейся в гл. 32 «Преступления против порядка управления» УК РФ, устанавливает следующее: «Представителем власти в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости». Таким образом, в примечании к ст. 318 УК РФ устанавливаются конкретные признаки представителя власти: 1) это должностное лицо *правоохранительного органа*; 2) это должностное лицо *контролирующего органа*; 3) это иное должностное лицо, наделенное в установленном порядке *распорядительными полномочиями*; 4) конкретные *распорядительные полномочия* распространяются только на лиц, не находящихся от представителя власти в *служебной зависимости*; 5) это должностное лицо, наделенное правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Организационно-распорядительные функции – полномочия должностного лица, связанные с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определе-

нием трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий.

К *административно-хозяйственным функциям* могут быть отнесены, в частности, полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием.

Уголовный кодекс РФ в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» устанавливает следующие составы уголовных преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1); нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2); внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений (ст. 285.3); превышение должностных полномочий (ст. 286); неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа (ст. 286.1); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287); присвоение полномочий должностного лица (ст. 288); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290); дача взятки (ст. 291); посредничество во взяточничестве (ст. 291.1); служебный подлог (ст. 292); незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (ст. 292.1); халатность (ст. 293).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» разъясняет, что при рассмотрении дел о получении взятки важными являются следующие моменты: 1) должностное лицо совершает входящие в его служебные полномочия действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц; 2) должностное лицо способствует в силу своего должностного положения совершению указанных действий (бездействию); 3) осуществляется общее покровительство или попустительство по службе; 4) должностное лицо совершает незаконные действия (бездействие). Входящие в служебные полномочия действия (бездействие) должностного лица – это такие действия (бездействие), которые оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах его служебной компетенции (например, сокращение установленных законом сроков рассмотрения обращения взяткодателя, ускорение принятия должностным лицом соответствующего решения, выбор должностным лицом в пределах своей компетенции или установленного законом усмотрения наиболее благоприятного для взяткодателя или представляемых им лиц решения).

§ 11. Прохождение государственной службы

Прохождение государственной службы – это процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы, выполнения соответствующего вида управленческой или иной государственно-служебной деятельности. Прохождение государственной службы регламентируется не только Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными федеральными законами (например, Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе») и законами субъектов РФ о государственной службе, но и указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные законы о видах государственной службы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации устанавливают порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также предусматривают другой порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации устанавливают *формы подготовки граждан* для прохождения государственной службы.

В соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ осуществляется *подготовка кадров*³⁵ для гражданской службы, а также *дополнительное профессиональное образование* гражданских служащих в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих.

Институт прохождения государственной службы характеризуется следующими основными чертами.

1. С практической структурно-функциональной точки зрения *прохождение службы является длящимся процессом, начинающимся с возникновения государственно-служебных отношений*, т.е. с момента замещения служащим государственной должности, связанным с дальнейшим перемещением лица по службе, проведением оценки и аттестации служащих, присвоением классных чинов и *заканчивающимся прекращением государственно-служебных отношений*.

2. Есть определенное *содержание прохождения службы*, т.е. выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей, управлен-

³⁵ Порядок подготовки кадров устанавливается и для других видов государственной службы. См., например: Порядок организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации : утв. приказом МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.

ческих и других функций; на этом временном отрезке реализуется правовой статус государственного служащего.

3. Прохождение государственной службы устанавливается нормативно. Таким образом, как *подынститут правового института* государственной службы оно объединяет правовые нормы, регулирующие следующие вопросы: замещение государственных должностей; специальную профессиональную подготовку сотрудников различных государственных органов; совмещение обязанностей (например, на службе в органах внутренних дел)³⁶; реальное выполнение служащими своих должностных обязанностей; реализацию прав; порядок присвоения классов чинов, дипломатических рангов, специальных званий; поощрение служащих и привлечение их к ответственности (к различным видам юридической ответственности); аттестацию государственных служащих; продвижение (перемещение) по службе (должностной рост на конкурсной основе); условия службы; социально-правовую защиту (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих; основания, процедуры и способы прекращения государственной службы.

4. Выделяют следующие условия прохождения государственной службы: продолжительность служебного времени, ежегодного оплачиваемого отпуска; дополнительные отпуска; денежное довольствие военнослужащих; льготы, гарантии и компенсации; государственное личное и дополнительное социальное страхование; порядок обеспечения жилой служебной площадью, служебным транспортом; услуги технического и социально-бытового характера при нахождении в служебной командировке и т.д. Существенной гарантией эффективной деятельности государственных служащих является установление оплаты государственным служащим проезда к месту проведения основного оплачиваемого отпуска и обратно (например, Инструкция о порядке оплаты сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации проезда к месту проведения основного оплачиваемого отпуска и обратно, утвержденная приказом Следственного комитета Российской Федерации от 19 февраля 2014 г. № 13).

Сведения о государственном служащем (прохождении им государственной службы) содержатся в личном деле государственного служащего. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 было утверждено Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела. Представитель нанимателя или уполномоченное им лицо вправе подвергать обработке (в том числе автоматизированной) персональные данные гражданских служащих при формировании кадрового резерва. В личное дело гражданского служащего вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа. Личное дело ведется структурным подразделением кадров государственного органа (кадровой службой соответствующего государственного органа) и при

³⁶ См.: Положение о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. постановлением Правительства РФ от 25 июня 2012 г. № 621.

переводе государственного служащего передается по новому месту его государственной службы. Запрещено ведение нескольких личных дел одного государственного служащего.

Ведение личных дел и реестра государственных служащих осуществляется в соответствии с актами законодательства РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Запрещены сбор и внесение в личные дела и реестр государственных служащих сведений об их политической, религиозной принадлежности (политических и религиозных убеждениях) и частной жизни.

Форма и порядок ведения, учета и хранения документов, подтверждающих профессиональную служебную деятельность государственных служащих, устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Персональные данные, внесенные в личные дела и документы учета государственных служащих, являются персонифицированными и в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера.

Ведение личных дел государственных гражданских служащих является важнейшей функцией кадровой службы государственного органа.

Законодательством РФ определены порядок приема на государственную службу, прохождения испытательного срока, особенности условий государственной службы, порядок проведения аттестации служащих, замещения государственных должностей, присвоения классов чинов и многие другие вопросы.

На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту (см., например, гл. 4 «Поступление на гражданскую службу» и 5 «Служебный контракт» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Федеральный закон о виде государственной службы определяет условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия.

Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 была утверждена примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации. В федеральных органах исполнительной власти разработаны и действуют Типовые формы контракта о прохождении службы (например, Типовая форма служебного контракта, утвержденная Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 23 августа 2005 г. № 94).

Право поступления на государственную службу имеют по общему правилу граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста (не моложе 18 лет), владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным законодательством РФ о государственной службе. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от расы, национальности, языка, пола, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям и профессиональным союзам, созданным в установленном Конституцией РФ и другими законами порядке, а также других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовка которых отвечает требованиям по соответствующей государственной должности.

Общие положения о равенстве прав граждан на замещение должностей не исключают некоторых ограничений, которые касаются особых случаев. Так, гражданин *не может быть принят на государственную службу* и находиться на государственной службе, например, в следующих случаях:

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

2) лишения его судом права занимать государственные должности в течение назначенного срока;

3) наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных обязанностей;

4) близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и в других случаях, установленных нормативными актами Российской Федерации;

5) отказа от прохождения процедуры оформления допуска³⁷ к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

6) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

7) непредставления установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

³⁷ Допуск сотрудников или гражданских служащих к государственной тайне производится в установленном порядке. См., например: Инструкция о порядке допуска к государственной тайне сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников таможенных органов и граждан Российской Федерации, принимаемых на службу (работу) в таможенные органы : утв. приказом ФТС России от 3 июля 2012 г. № 1317.

8) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

9) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

На первоначальном этапе образования государственно-служебного правоотношения целесообразно различать два правовых документа: контракт (служебный контракт) и приказ (административный акт) о назначении гражданина на должность государственной службы. Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность государственной гражданской службы. Служебный контракт – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебный контракт устанавливает права и обязанности сторон (ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином на: 1) неопределенный срок и 2) определенный срок.

Для гражданина, поступающего на государственную службу, в акте государственного органа о назначении его на должность гражданской службы и в служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года.

Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе. Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

На замещение вакантной государственной должности государственной службы может быть объявлен конкурс, который обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (в ред. от 19.03.2014 № 156) утверждено Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации.

Государственные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям и должности гражданской службы.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы создается *конкурсная комиссия*, которая оценивает участников конкурса на основании документов об образовании, о прохождении государственной службы и о другой трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, других документов, представляемых по решению соответствующих органов по вопросам государственной службы. Состав конкурсной комиссии, сроки и порядок ее работы, а также методика проведения конкурса определяются правовым актом государственного органа.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении. Конкурсная комиссия вправе также принять решение, имеющее рекомендательный характер, о включении в кадровый резерв государственного органа кандидата, который не стал победителем конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, но профессиональные и личностные качества которого получили высокую оценку. Решения конкурсной комиссии могут быть обжалованы претендентом на замещение должности государственной службы в суд.

Деятельность конкурсной комиссии, а также методика проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы детально регламентируются в административных регламентах (например, Регламент конкурсной комиссии Федерального агентства железнодорожного транспорта по проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта и Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденные приказом Росжелдора от 29 июля 2008 г. № 230 (или, например, Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденная приказом Минюста России от 2 ноября 2009 г. № 375; Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденная приказом Минстроя России от 10 февраля 2014 г. № 42/пр). Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта, их соответствия установленным квалификационным требованиям к этой должности и проводится в два этапа: 1) публикуется объявление о приеме документов для участия в конкурсе, размещается информация о проведении конкурса на сайте Федерального агентства железнодорожного транспорта, обеспечивается прием и регистрация документов от претендентов; 2) руководителем Федерального агентства железнодорожного транспорта принимается решение о дате, времени и месте проведения второго этапа конкурса, который состоит из двух стадий. На

первой стадии второго этапа конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, проводит сравнительный анализ документов, устанавливает соответствие кандидатов установленным квалификационным требованиям к вакантной должности, определяет методы проведения конкурса по каждой вакантной должности. Вторая стадия конкурса проводится с использованием различных методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Конкурсная комиссия может применять следующие методы: написание реферата; тестирование; проведение групповых дискуссий; индивидуальное собеседование и др.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с *должностным регламентом*, который утверждается представителем нанимателя и является составной частью *административного регламента государственного органа*. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 утвержден Типовой должностной регламент статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти. Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регламентирует для гражданского служащего служебное время и время отдыха (ст. 45); порядок предоставления основного и дополнительного отпусков (ст. 46); оплату труда (ст. 50); основные и дополнительные³⁸ государственные гарантии гражданских служащих (ст. 52–53); порядок исчисления стажа государственной гражданской службы (ст. 54); взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1); увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.2); порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 59.3); принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы (ст. 60); ротация гражданских служащих (ст. 60.1); подготовка кадров для гражданской службы, дополнительное профессиональное образование гражданского служащего (ст. 61–62); формирование кадрового резерва (ст. 64); финансирование гражданской службы и программу ее развития (ст. 65–66); виды государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ о государственной гражданской службе (ст. 67–68); порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров (ст. 69–70).

³⁸ Например, постановление Правительства РФ от 3 июня 2011 г. № 438 «О порядке предоставления дополнительных гарантий сотрудникам дипломатической службы, работающим в иностранных государствах со сложной общественно-политической обстановкой и в государствах, которые находятся в условиях чрезвычайного положения или в состоянии вооруженного конфликта».

Особенностью правового режима действия правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, является установление законодателем правила, в соответствии с которым федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

§ 12. Аттестация государственных служащих

Важным правовым средством установления степени соответствия государственного служащего замещаемой им должности государственной службы является *аттестация* государственного служащего. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 утвердил Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, которое определяет порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих РФ, замещающих должности государственной гражданской службы РФ в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта РФ или их аппаратах³⁹. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Под *аттестацией государственных служащих* понимается деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры для выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности. При проведении аттестации учитываются соблюдение государственным служащим служебной дисциплины, ограничений, отсутствие нарушений запретов (установленных в том числе в целях противодействия коррупции), выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных федеральными законами о государственной службе. Результатами аттестации становятся решение (оценка) и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению управленческого труда (служебной деятельности) как аттестуемого лица, так и аппарата всего государственного органа. Аттестация – это прежде всего деятельность, которая раскрывается в полном объеме только при эффективном функционировании всего ее механизма: подготовки аттестации; осуществления контроля за работой служащих; принятия решения соответствующим руководящим органом или руководителем по результатам аттестации; реализации рекомендаций аттестационной комиссии по совер-

³⁹ Аттестация проводится не только в государственных органах, но и в различных государственных организациях. Например, педагогические работники проходят аттестацию в соответствии с Порядком проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность (утв. приказом Минобрнауки России от 7 апреля 2014 г. № 276).

шенствованию работы служащих и всей администрации в целом; разрешения возникающих споров, связанных с проведением аттестации и ее результатами; подведения итогов аттестации; распространения передового аттестационного опыта.

Аттестация в узком смысле проводится в целях проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе. В п. 1 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяется, что аттестация проводится для определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы.

В настоящее время порядок проведения аттестации устанавливается нормами ряда законов и положений о статусе определенных категорий служащих, иными правовыми актами федеральных и других органов государственной власти. Как уже было отмечено, положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается Указом Президента РФ.

Положение о проведении аттестации государственного служащего, находящегося на соответствующей должности государственной службы, устанавливает порядок проведения аттестации. Для проведения аттестации правовым актом государственного органа формируется *аттестационная комиссия*; утверждается график проведения аттестации; составляются списки федеральных государственных служащих, подлежащих аттестации; подготавливаются необходимые документы для аттестационной комиссии.

По результатам аттестации комиссия принимает решение и государственному гражданскому служащему дается одна из следующих оценок:

- 1) соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;
- 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

По результатам проведения аттестации служащего в течение одного месяца после ее проведения издается правовой акт государственного органа, предусматривающий:

- 1) включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направление для получения дополнительного профессионального образования;
- 3) понижение в должности гражданской службы и исключение из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

Содержание и сущность аттестационной деятельности раскрываются в *принципах аттестации*. Они вырабатываются аттестационной практикой

государственных органов. Аттестация государственных служащих строится на следующих основных принципах: внепартийность; всеобщность, гласность, периодичность (систематичность) аттестации; объективность и комплексность оценки; коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии; обязательность принятия по результатам аттестации организационно-правовых мер ответственности и стимулирования (действенность аттестации).

§ 13. Присвоение классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий

Прохождение государственной службы включает в себя: назначение на должность; присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания; аттестацию или квалификационный экзамен; другие обстоятельства (события) в соответствии с законодательством РФ о государственной службе.

Порядок проведения *квалификационных экзаменов*, присвоения классовых чинов и специальных званий и сохранения их при переводе на иные должности государственной службы, аттестации государственных служащих устанавливается федеральным законом и иными нормативными правовыми актами. Например, Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 утверждено Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня). Соответствующими федеральными органами исполнительной власти устанавливается перечень квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам. Например, Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» установлены соответствующие квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы. Государственный гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с действующим законодательством.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Как было отмечено, гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий (за исключением некоторых групп гражданских служащих), классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

Классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса – присваивается гражданским служащим, которые замещают должности федеральной гражданской службы *высшей группы*. Этот классный чин присваивается Президентом РФ.

Классный чин гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса – присваивается гражданским служащим, которые замещают должности федеральной гражданской службы *главной группы*. В федеральных органах исполнительной власти указанный классный чин присваивается Правительством РФ, а в иных федеральных государственных органах – руководителем федерального государственного органа.

Классный чин гражданской службы – советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса – присваивается гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы *ведущей группы*. Этот классный чин присваивается представителем нанимателя.

Классный чин гражданской службы – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса – присваивается гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы *старшей группы*. Этот классный чин присваивается представителем нанимателя.

Классный чин государственной гражданской службы – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса – присваивается гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы *младшей группы*. Этот классный чин присваивается представителем нанимателя.

Гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы субъекта РФ высшей и главной групп, классные чины гражданской службы субъекта РФ присваиваются в соответствии с законом этого субъекта.

Указом Президента РФ устанавливаются порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов иных видов государственной службы (классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников), а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов РФ (например, Указ Президента РФ от 19 ноября 2007 г. № 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции»).

Президент РФ своим Указом утвердил Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим в целях достижения соответствия уровня профессиональной подготовки федеральных государственных служащих квалификационным требованиям по группам государственных должностей федеральной государственной службы.

Статья 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что государственным служащим, прохо-

дящим федеральную государственную службу, в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Классные чины устанавливаются также для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов РФ, в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы.

Общими условиями присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий законодательством определены следующие:

1) последовательное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения впервые;

2) присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы;

3) досрочное присвоение в качестве меры поощрения классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания либо присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы;

4) сохранение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с нее.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда.

Президент РФ устанавливает указом соотношение классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников (Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим»; Положение о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563).

Классные чины государственной гражданской службы субъекта РФ присваиваются с учетом положений ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующего субъекта РФ. В субъектах РФ законодательно устанавливается порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы для региональных гражданских служащих. Как правило, такие положения являются приложением к закону субъекта РФ о государственной гражданской службе соответствующего субъекта РФ.

Согласно Положению о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами, утвержденному Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371, устанавливаются следующие дипломатические ранги, которые присваиваются дипломатическим работникам в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью: Чрезвычайный и Полномочный Посол; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса; советник 1 класса; советник 2 класса; первый секретарь 1 класса; первый секретарь 2 класса; второй секретарь 1 класса; второй секретарь 2 класса; третий секретарь; атташе.

В 2011 г. в законодательстве о государственной гражданской службе появился новый институт – *ротация* государственных служащих. Ротация гражданских служащих является одним из принципов формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе. Цели ротации: повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. План проведения ротации⁴⁰ федеральных гражданских служащих утверждается руководителем федерального государственного органа.

Федеральные органы исполнительной власти утверждают в ведомственном порядке планы профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих (*Порядок* утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденный приказом Минюста России от 17 июня 2011 г. № 245; *Порядок* утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по аккредитации, утвержденный приказом Росаккредитации от 7 марта 2014 г. № 566).

§ 14. Поощрение государственных служащих

В сфере государственной службы особое место занимают поощрение (стимулирование) и ответственность государственных и муниципальных служащих. *Поощрение в системе государственной службы* – это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к государственному служащему мер морального и материального стимулирования, основания-

⁴⁰ Специальные порядки ротации государственных служащих устанавливаются в государственных органах. См, например: Порядок организации работы по ротации сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, замещающих должности начальников территориальных органов ФСКН России, по которым предусмотрено присвоение специальных званий старшего начальствующего состава : утв. приказом ФСКН России от 14 ноября 2013 г. № 476.

ми чего являются признание заслуг государственного служащего, успешное и добросовестное в течение продолжительного времени исполнение им своих должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности (например, Положение о порядке выплаты премий, поощрений и материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим центрального аппарата Федерального агентства по государственным резервам, утвержденное приказом Росрезерва от 2 апреля 2008 г. № 42).

Поощрение представляет собой воздействие определенных субъектов (Президента РФ, федерального министра, руководителя государственного органа или иного должностного лица, а также соответствующего органа) на потребности, интересы, сознание, волю, практическое поведение служащего, а следовательно, на результаты его управленческого труда, государственно-служебной деятельности. Поощрение (стимулирование) способствует улучшению дисциплины в организации, качества труда, воспитывает инициативу и ответственность в позитивном понимании этого термина (ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Поощрение должно быть своевременным, значимым, весомым. Поощрение применяется таким образом, чтобы оно стало реальным стимулом для достижения высоких результатов управленческого труда. В этом смысле поощрение представляет вид (форму) стимулирования.

Общими основаниями для поощрения государственного служащего являются:

- 1) успешное, качественное и добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- 2) признание заслуг государственного служащего (особые отличия при прохождении государственной службы);
- 3) продолжительная, безупречная и эффективная служба;
- 4) выполнение заданий особой важности и сложности;
- 5) проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей.

Поощрение может быть *индивидуальным* (поощрение конкретного лица) и *коллективным* (поощрение коллектива, нескольких лиц), а по содержанию – *моральным*, *материальным* или *смешанным*, т.е. включающим в себя как моральные, так и материальные элементы.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и утверждают порядки и правила дополнительного материального стимулирования и поощрения государственных гражданских служащих, в структуру которого, как правило, включаются следующие выплаты: 1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы; 2) премия за выполнение особо важных и сложных заданий⁴¹; 3) премия за период работы; 4) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачи-

⁴¹ См., например: Порядок выплаты ежемесячной надбавки за выполнение задач, непосредственно связанных с риском для жизни и здоровья в мирное время, военнослужащим внутренних войск МВД России, проходящим военную службу по контракту : утв. приказом МВД России от 15 марта 2012 г. № 180.

ваемого отпуска; 5) материальная помощь; 6) единовременное поощрение (в установленных случаях)⁴².

Поощрения или награждения объявляются приказами, издаваемыми государственными органами. В отдельных случаях решения о поощрении (награждении) оформляются в соответствии с нормативными правовыми актами РФ.

Государственные служащие могут быть представлены к государственной награде в соответствии с порядком, установленным в *Положении о государственных наградах Российской Федерации* (утв. Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099).

Факт поощрения или награждения государственного гражданского служащего (в качестве соответствующей записи) заносится в его трудовую книжку и личное дело. Применяемые, например, к сотруднику органов внутренних дел меры поощрения (как и налагаемые на него в письменной форме дисциплинарные взыскания) заносятся в материалы личного дела сотрудника. При этом меры поощрения и дисциплинарные взыскания учитываются раздельно.

Как правило, принято говорить о четырех стадиях поощрительного производства: 1) возбуждение ходатайства о поощрении; 2) направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган; 3) рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; 4) практическое осуществление поощрения.

§ 15. Социальная защита государственных служащих: понятие, основные признаки, значение

Укрепляя правовой статус государственных служащих, включая соответствующий уровень их социальной защиты, государство решает важнейшую задачу по укреплению доверия общества к самому государству. Достоинство оплачиваемые, высокомотивированные государственные служащие являются необходимым инструментом государства в проведении внутренней и внешней политики. Их правомерная и социально направленная государственная деятельность получает легитимную оценку населения, что чрезвычайно важно в условиях перехода к рыночным отношениям, сопровождающимся беспрецедентной ломкой прежних социально-экономических взаимосвязей в обществе и резким снижением уровня доходов населения, расколом социальных интересов различных групп населения. Соответствующий уровень материального обеспечения и социальной защиты государственных служащих играет также важную антикоррупционную роль. Снижая уровень нуждаемости государственных служащих до минимума, государство тем самым уменьшает риск коррупционного поведения своих представителей.

⁴² См.: Положение о дополнительных выплатах, премировании и поощрении федеральных государственных гражданских служащих Министерства сельского хозяйства Российской Федерации : утв. приказом Минсельхоза России от 1 октября 2013 г. № 368.

Вопросы социальной защиты государственных служащих представляют собой специфический, имеющий свои историю и традиции объект исследования. С момента появления государства лица, находящиеся на государственной службе, наделялись особым правовым статусом. Совокупность полномочий, льгот и привилегий чиновников определялась конкретными историческими условиями, политическим режимом, экономическим уровнем развития государства. Государственную службу во многом определял такой фактор, как престижность. Недаром в XIX в. одним из наиболее вероятных путей приобретения дворянства была именно государственная служба. Постоянная и объективная тенденция взаимодействия государства и чиновничества – поощрительная политика в отношении государственных служащих, основанная на предоставлении льгот и привилегий.

В дореволюционный период в Российской империи существовали две основные системы социального обеспечения:

для служащих (военные и гражданские чиновники) – государственная;

для остальных слоев населения – система общественного призрения (от слова «призреть», т.е. увидеть). Наделение государственных служащих привилегированной системой пенсионного обеспечения соответствовало представлениям ученых-юристов того времени. Так, известный российский юрист XIX в. Б. Н. Чичерин отмечал: «Так как служащий посвящает всю свою жизнь государству, получая, обыкновенно, весьма недостаточное вознаграждение, то справедливость требует, чтобы государство взяло на себя попечение об его старости и его семействе»⁴³.

Социальная защита – это комплексный институт, сочетающий черты государственно-публичного, гуманитарно-нравственного характера. Сложная природа социальной защиты предопределяет многовекторную направленность способов, средств, мер воздействия на общественные отношения с целью ее реализации.

Социальная защита может рассматриваться с различных позиций: как правовая, морально-нравственная категория, как социальный институт, как одна из функций государства, как одно из направлений политики государства, а также в обобщенном виде – как элемент национальной культуры.

В правовой науке понимание механизма реализации социальной защиты не является однородным. Так, Г. Скачко считает, что социальная защита включает пять базовых институтов социальной защиты населения: государственную социальную помощь; государственное социальное страхование; обязательное социальное страхование (по закону); добровольное дополнительное социальное страхование; добровольное личное страхование⁴⁴. По мнению Е. И. Холостовой, социальная защита может осуществляться в денежной форме в виде пенсий и пособий, в натуральной форме, а также путем оказания различного рода услуг лицам, составляющим объект социальной защиты. К организационным формам социальной защиты автор относит: го-

⁴³ См.: Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. М., 1894. Ч. 1. С. 370.

⁴⁴ См.: Скачко Г. Роль социального страхования в системе социальной защиты населения // Государственная служба. 2006. № 4. С. 10–11.

сударственное обеспечение нетрудоспособных лиц; социальное страхование; социальную помощь; обязательное (принудительное) накопление средств на случай возникновения социальных рисков⁴⁵.

В нормативных актах, как международных, так и национальных, устанавливаются различные меры социальной защиты. Например, Конвенция Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. предусматривает девять видов социальной защиты: 1) медицинское обслуживание; 2) пособия по безработице; 3) пенсии по старости; 4) пособия в связи с потерей кормильца; 5) пособия по производственному травматизму; 6) пособия по инвалидности; 7) пособия по беременности и родам; 8) пособия по болезни; 9) семейные пособия⁴⁶.

Как видно из текста, на международном уровне социальная защита предусматривается в двух основных формах: материальной, в виде пенсий и пособий, в форме медицинского обслуживания.

Современный механизм социальной защиты государственных служащих представляет собой систему нормативно установленных, а также реально функционирующих в обществе институтов, направленных на обеспечение достойного уровня жизни всех членов общества.

В *широком понимании* социальную защиту государственных служащих правомерно рассматривать как непрерывный процесс, обеспечивающий нормальное и эффективное функционирование государственного аппарата.

В *узком смысле* социальная защита государственных служащих и членов их семей на современном этапе представляет собой комплекс государственных мероприятий, направленных на обеспечение государственно-служебного иммунитета государственных служащих, охрану от социальных рисков и социальных конфликтов в процессе государственной службы, а также систему государственного обеспечения и обслуживания служащих и членов их семей после оставления службы в силу государственных обязательств.

Социальная защита государственных служащих обладает рядом признаков:

1) отличительным является *субъект защиты*. В данном случае субъектом защиты выступают государственные служащие, т.е. лица, категоризованные законом в качестве таковых, а также их семьи. От других граждан, занимающихся профессиональной деятельностью, государственных служащих отличает то обстоятельство, что они выполняют свои функции на государственных должностях – работают непосредственно на государство;

2) *государственный характер* социальной защиты государственных служащих, обусловленный спецификой их деятельности. Государственные служащие непосредственно работают на государство, реализуют его функции, являются представителями государства в гражданском обществе. Поэтому обратная связь государства в форме социальной защиты применительно к «чиновникам» вполне естественна и закономерна. При этом для государ-

⁴⁵ См.: Холостова Е. И. Социальная политика : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2001. С. 95–96.

⁴⁶ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конфедерацией Труда. 1919–1956. Женева, 1991. С. 1655. Т. 1 : Международное Бюро Труда.

ственных служащих законодательно установлен ряд ограничений, не позволяющих, например, заниматься предпринимательской деятельностью. Заработная плата, выплачиваемая из бюджетных средств, составляет практически единственный источник средств существования (исключая ограниченные возможности работы по совместительству). Следовательно, самообеспечение и самостоятельная защита для государственных служащих не доступны. Таким образом, социальная защита государственных служащих осуществляется исключительно государством, в отличие от других категорий граждан, в отношении которых возможны иные формы (кроме государственных) защиты;

3) разнообразный характер предоставляемых *форм, видов, способов охраны материальных и нематериальных интересов* государственных служащих и членов их семей. Основными элементами социальной защиты государственных служащих являются: охрана государственно-служебного иммунитета в процессе государственной службы, охрана от социальных рисков и социальных конфликтов, социальное обеспечение, социальное обслуживание, социальная поддержка государственных служащих и членов их семей.

Важную роль в области социальной защиты государственных служащих играют закрепленные в законодательстве гарантии. В частности, В. А. Козбаненко классифицирует гарантии на служебные и социально-экономические⁴⁷. К числу первых гарантий относятся: создание условий работы, обеспечивающих исполнение должностных обязанностей, денежное содержание и иные выплаты, защита гражданского служащего и членов семьи от насилия и угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей, обеспечение служебным транспортом, повышение квалификации. Группу социально-экономических гарантий составляют ежегодные оплачиваемые отпуска, медицинское обслуживание государственного гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию, переподготовка (переквалификация), обязательность согласия на перевод на другую должность, пенсионное обеспечение за выслугу лет, обязательное государственное страхование, а также иные гарантии.

Рассматривая социальную защиту государственных служащих как систему государственных мероприятий, можно сделать вывод о наличии в ней первичных элементов, составляющих ее структуру. Элементами социальной защиты государственных служащих выступают конкретные объекты, подлежащие защите, например, деловая репутация государственного служащего, его материальные интересы, честь, достоинство, жизнь, здоровье и др.

В основу классификации элементов, составляющих содержание социальной защиты государственных служащих, могут быть положены различные критерии. Прежде всего, необходимо дать видовую характеристику предоставляемых государством мер защиты: 1) социальное обеспечение; 2) социальное страхование; 3) социальная поддержка; 4) организационно-правовая поддержка.

⁴⁷ См.: Козбаненко В. А. Правовой статус государственных гражданских служащих : структура и содержание. М. : ИПК Госслужбы, 2003. С. 107–108.

В системе *социального обеспечения* одним из основных видов по количеству обеспечиваемых, по бюджетным затратам является *пенсионное обеспечение*, которое осуществляется в соответствии с законодательством, регулирующим соответствующий вид государственной службы. Например, социальное обеспечение государственных гражданских служащих осуществляется на основе нормативных актов, среди которых определяющее значение имеют Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий правовые основы социальной защиты и социальных гарантий, федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁴⁸, от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», законы субъектов РФ о государственной гражданской службе. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственным служащим гарантируются соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации, государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом. Как было указано выше, в качестве правового основания пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих выступает Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В соответствии со ст. 4 названного закона право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению в числе других имеют: федеральные государственные гражданские служащие; военнослужащие.

В предусмотренных законом случаях право на пенсионное обеспечение имеют также и члены семей указанных лиц. Назначаются следующие виды пенсий: 1) пенсия за выслугу лет; 2) пенсия по старости; 3) пенсия по инвалидности; 4) пенсия по случаю потери кормильца; 5) социальная пенсия. Таким образом, специальным видом пенсии для государственных гражданских служащих является пенсия за выслугу лет.

По общему правилу пенсия за выслугу лет государственным гражданским служащим назначается при наличии следующих условий: а) стаж государственной гражданской службы (выслуга лет) не менее 15 лет; б) замещение должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 полных месяцев; в) факт увольнения с должности государственной гражданской службы; г) увольнение со службы должно быть произведено по основаниям, указанным в ст. 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» со ссылкой на Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К таким причинам увольнения относятся: соглашение сторон служебного контракта; истечение срока действия срочного служебного контракта; расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего; отказ

⁴⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51. Ст. 4832.

гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы; отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта; отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе; отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом; несоответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы; восстановление на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда; избрание или назначение гражданского служащего на государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации или муниципальную должность либо избрание гражданского служащего на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента Российской Федерации или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ; осуждение гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу; признание гражданского служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; признание гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; достижение гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе.

Выслуга лет, дающая право на пенсию государственным гражданским служащим, исчисляется на основании постановления Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. № 570 «О порядке включения в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих периодов службы (работы) в должностях федеральной государственной гражданской службы, государственных должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации» с учетом Перечня должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, утвержденного Указом Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1141.

Пенсионное обеспечение военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов осуществляется на основе Федерального закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» с учетом положений Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Пенсионное обеспечение осуществляется посредством назначения и выплаты следующих пенсий: за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца членам семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Пенсии за выслугу лет назначаются при наличии двух условий:

- выслуги лет на день увольнения продолжительностью 20 лет и более;
- факта оставления военной либо правоохранительной службы.

Наряду с этим право на пенсию за выслугу лет имеют военнослужащие, а также сотрудники правоохранительных органов, достигшие на день увольнения 45-летнего возраста, увольняемые в связи с достижением предельного возраста пребывания на службе, по состоянию здоровья либо организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общего (смешанного) стажа работы 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет шести месяцев составляет военная служба и (или) служба в правоохранительных органах.

Наряду с пенсионным обеспечением государственные служащие имеют право на *получение пособий*. Пособия – это денежные выплаты, осуществляемые в связи с необходимостью возместить утраченный заработок либо с иными обстоятельствами, перечисленными в законе.

Пособия государственным служащим назначаются на равных основаниях с остальными гражданами Российской Федерации. Наиболее применяемые виды пособий:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- ежемесячное пособие детям погибших (пропавших без вести) военнослужащих;
- ежемесячное пособие супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;
- единовременное и ежемесячное пособия гражданам, проходившим военную службу, при увольнении с военной службы;
- пособие на погребение.

Кроме того, отдельными законами, регулирующими государственную службу предусматриваются следующие виды выплат. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет 20 лет и более, при увольнении со службы в органах внутренних дел выплачивается единовременное пособие в размере семи окладов денежного содержания, а сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет менее 20 лет, при увольнении со службы в органах внутренних дел выплачивается единовременное пособие в размере двух окладов денежного содержания. Сотрудникам, удостоенным в период прохождения службы в органах внутренних дел государственных наград (государственной награды) СССР или Российской Федерации либо почетного звания, размер единовременного пособия увеличивается на один оклад денежного содержания. Гражданам, уволенным со службы в органах внутренних дел без права на пенсию, проходившим службу в органах внутренних дел и имеющим общую продолжительность службы в органах внутренних дел менее 20 лет, ежемесячно в течение одного года после увольнения выплачивается оклад по специальному званию.

В соответствии с законодательством о государственной службе государственные служащие подлежат *обязательному страхованию*. Так, на основании ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданские служащие имеют право на медицинское страхование, а также обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом. Согласно ст. 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим гарантируется обязательное государственное личное страхование. Страхование военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов обеспечивается также нормами Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы».

В Федеральном законе Российской Федерации «О полиции» такие гарантии предоставлены на основании ст. 43, в соответствии с которой жизнь и здоровье сотрудников полиции застрахованы за счет бюджетных ассигнований. Жизнь и здоровье судебных приставов также подлежат обязательному социальному страхованию за счет бюджетных ассигнований. Таким образом, государственным служащим гарантируются права на государственное социальное страхование, а также медицинское страхование.

Как отмечалось выше, важнейшей составляющей социальной защиты государственных служащих является *организационно-правовая поддержка*, аккумулирующая нормативно-правовое и организационное обеспечение их государственно-служебной деятельности. Организационно-правовая поддержка основана на действии комплексного механизма, включающего различные меры обеспечительного характера, направленные на создание благоприятного делового климата в процессе функционирования государственной службы, обеспечения справедливой оплаты труда государственных служащих, адекватной значимости самой службы в обществе. Важным элементом организационно-правовой поддержки государственных служащих выступает процесс совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей государственную службу, особенно такие ее институты, как институт оплаты труда, заключения и прекращения действия служебного контракта, дисциплинарной и материальной ответственности, стимулирования служебной деятельности.

Социальная защита государственных служащих и членов их семей должна осуществляться с учетом легитимной оценки со стороны гражданского общества. В связи с этим необходимо обосновывать социальную политику государства в отношении государственных служащих и членов их семей, исходя из исторически сложившихся принципов социального обеспечения и социальной поддержки населения, а также из существа и правовой природы самой государственной службы. Важным моментом при этом является целесообразность прозрачности и открытости всего комплекса мер социальной защиты государственных служащих для гражданского общества.

§ 16. Ответственность государственных служащих

Российское законодательство в части закрепления юридической ответственности государственных служащих в сравнении с зарубежным имеет существенные отличия и предусматривает за неисполнение (ненадлежащее исполнение) служебных обязанностей уголовную, административную и дисциплинарную ответственность государственных служащих. Кроме того, за ущерб, причиненный государственному органу в результате виновного противоправного деяния, государственный служащий может быть привлечен к материальной ответственности.

Определенной особенностью обладает гражданско-правовая ответственность государственных служащих. Дело в том, что законодательство РФ фактически не устанавливает возможности применения к служащему этого вида ответственности. Так, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (в случае совершения уголовного, административного или дисциплинарного правонарушения) должностных лиц государственных органов в соответствии со ст. 1069 Гражданского кодекса РФ⁴⁹, возмещается за счет казны Российской Федерации,

⁴⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410, 411.

казны субъекта РФ или казны муниципального образования. Подобное положение, когда вред возмещается не за счет средств самого служащего, следует также из ст. 53 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Однако ответственность государства не исключает ответственности служащего в порядке регресса, но такая возможность существенно ограничена. Так, Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу (ст. 1081 Гражданского кодекса РФ).

Таким образом, к государственным служащим применяются все известные отечественному законодательству виды юридической ответственности: дисциплинарная, уголовная, административная, материальная и гражданско-правовая. Административным правом регулируется дисциплинарная, административная и материальная ответственность государственных служащих.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих – это самостоятельный вид юридической ответственности, который может быть определен как одна из форм государственного принуждения – дисциплинарное принуждение, выражающееся в применении субъектом дисциплинарной власти дисциплинарных взысканий к государственному служащему, совершившему дисциплинарный проступок, и влекущее неблагоприятные для него последствия.

Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих осуществляется различными нормативными актами. Так, в отношении государственных гражданских служащих дисциплинарная ответственность применяется на основе норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵⁰. На военнослужащих распространяются нормы Дисциплинарного устава Вооруженных Сил, утвержденного Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140⁵¹. Дисциплинарная ответственность служащих иных видов государственной службы регулируется актами различной юридической силы, в числе которых могут быть названы: федеральные законы от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵²; от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁵³; от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Рос-

⁵⁰ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁵¹ Собр. актов Президента и Правительства. 1993. № 51. 2290.

⁵² Рос. газета. 1992. 18 февр.

⁵³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

сийской Федерации»⁵⁴; Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396⁵⁵, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵⁶; и др.

Общими признаками для всех разновидностей дисциплинарной ответственности являются следующие:

- 1) основанием дисциплинарной ответственности выступает дисциплинарный проступок;
- 2) дисциплинарная ответственность выражается в применении к правонарушителю дисциплинарных взысканий, исчерпывающий перечень которых устанавливается законодательством;
- 3) дисциплинарная ответственность характеризуется наличием особой процедуры применения дисциплинарных взысканий (дисциплинарного производства);
- 4) применение мер дисциплинарной ответственности влечет определенные неблагоприятные последствия для правонарушителя.

Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих раскрываются в содержании данных признаков и обусловлены, во-первых, спецификой служебных функций, выполняемых служащими, наличием у них определенных полномочий властного характера, во-вторых, особо тяжелыми последствиями, которые могут наступить в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них должностных обязанностей. Ответственность государственных служащих приобретает особый характер в силу того, что совершаемые действия и принимаемые решения порождают глубокие социальные последствия, затрагивают жизненные интересы человека, предполагают распоряжение огромными материальными, финансовыми, информационными ресурсами.

Основанием применения мер дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Деяние государственного служащего признается дисциплинарным проступком при одновременном наличии следующих условий:

- 1) если имеет место неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей;
- 2) если это деяние совершено виновно;
- 3) если предусмотрена возможность применения субъектом дисциплинарных полномочий дисциплинарного взыскания за это деяние.

Законодатель не указывает в качестве обязательных признаков дисциплинарного проступка противоправность и общественную опасность деяния. Следовательно, противоправность деяния государственного служащего, вы-

⁵⁴ Там же. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁵⁵ Там же. 1998. № 47. Ст. 5742.

⁵⁶ Там же. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

разившегося в неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на него должностных обязанностей, означает, что это деяние нарушает законы, иные нормативные правовые акты, закрепляющие обязанности служащего. Особенностью дисциплинарного проступка является то, что противоправность означает несоответствие конкретного проступка составу запрещающей его нормы, как это имеет место в уголовном и административном праве, а нарушение позитивной нормы, закрепляющей должностные обязанности служащего.

Законодательство о государственной службе по общему правилу не определяет конкретных составов нарушений служебной дисциплины, за исключением небольшого перечня дисциплинарных проступков, которые относятся к грубым нарушениям должностных обязанностей, влекущим увольнение служащего. В числе таких грубых нарушений могут быть названы: прогул; появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайны (в отношении всех государственных служащих); утрата документов, предоставляющих право на совершение властных полномочий, личной номерной печати, боевого оружия (для служащих иных видов государственной службы); нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими; умышленные уничтожение, повреждение, порча, незаконное расходование или использование военного имущества; нарушение правил несения боевого дежурства (боевой службы) (относительно военнослужащих).

Что касается *общественной опасности* (общественной вредности) деяния, то дисциплинарный проступок, как и все иные виды правонарушений, характеризуется таким свойством. Общественная опасность дисциплинарного проступка проявляется в том, что неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей неизбежно причиняет вред общественным отношениям. При этом дисциплинарный проступок может повлечь как конкретные материальные последствия, так и в целом снижает уровень служебной дисциплины в государственном органе, что причиняет вред охраняемым законом правам и интересам.

Следующий признак дисциплинарного проступка – *виновность* совершенного деяния. Принцип дисциплинарной ответственности за вину находит свое подтверждение в законе. Так, в Федеральном законе о гражданской службе содержится прямое указание на то, что дисциплинарный проступок – это неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. В Дисциплинарном Уставе таможенной службы в определении дисциплинарного проступка также используется признак виновности.

Дисциплинарная *наказуемость* – последний признак дисциплинарного проступка. Наказуемость означает указание закона на применение за совершение данного деяния дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное *взыскание* является мерой дисциплинарной ответственности государственных служащих, определяет внешнее проявление ее сущности, ее фактического содержания.

Законодательство о государственной службе, устанавливая виды дисциплинарных взысканий, не раскрывает самого понятия дисциплинарного взыскания, а также не уточняет значения каждого из этих видов. Поэтому сформулировать определение дисциплинарного взыскания можно лишь исходя из базовых положений теории юридической ответственности. Под дисциплинарными взысканиями, налагаемыми на государственных служащих, следует понимать установленные государством меры государственного принуждения, применяемые субъектами дисциплинарных полномочий за совершенный дисциплинарный проступок. Законом также не упоминаются цели применения дисциплинарных взысканий. Такими целями являются, прежде всего, общая и специальная превенция, т.е. предупреждение совершения дисциплинарных проступков, как самим правонарушителем, так и другими государственными служащими. Также в качестве целей наложения дисциплинарных взысканий могут быть названы: цель исправления и перевоспитания нарушителей, а также цель обеспечения надлежащего исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей.

Дисциплинарные взыскания служащих отдельных видов государственных службы отличаются своеобразием. Характерным для всех видов государственной службы является наличие «общих» санкций, таких как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение. Однако для отдельных видов службы установлены также иные виды дисциплинарных взысканий.

Так, к военнослужащему в соответствии с п. 54 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военной образовательной организации; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест.

Особенностью военной службы является разграничение мер взыскания в зависимости: от условий прохождения службы (по контракту, по призыву); от принадлежности к определенному составу (солдаты, матросы, сержанты; прапорщики, мичманы; офицеры); от пола (на женщин некоторые виды взысканий не налагаются).

Федеральным законом о службе в органах внутренних дел РФ в ст. 50 установлено, что на сотрудников органов внутренних дел за нарушение служебной дисциплины могут налагаться следующие взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; увольнение со службы в органах внутренних дел. В образовательных организациях Министерства внутренних дел Российской Федерации кроме перечисленных видов взысканий в отношении курсантов, слушателей применяются взыскания в виде назначения вне очереди в наряд (за исключением назначения в

наряд по обеспечению охраны подразделения, назначения в караул или дежурным по подразделению), лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации, а также отчисление из образовательной организации.

Федеральным законом о прокуратуре РФ установлена дисциплинарная ответственность работников прокуратуры. За неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры имеют право налагать на них следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; понижение в классном чине; лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры. В отношении сотрудников Следственного комитета применяются аналогичные виды дисциплинарных взысканий (ст. 28 Федерального закона о Следственном комитете).

В соответствии с п. 23 Дисциплинарного устава таможенной службы РФ за нарушение служебной дисциплины на сотрудников таможенных органов могут налагаться такие виды дисциплинарных взысканий, как замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации; увольнение из таможенных органов.

Очень важным является вопрос о механизме привлечения к дисциплинарной ответственности, порядке наложения и приведения в исполнение дисциплинарного взыскания для государственных служащих. Дисциплинарное производство – одна из разновидностей административных производств, составляющих административный юрисдикционный процесс. При этом под дисциплинарным производством понимается урегулированная административно-правовыми процессуальными нормами деятельность по привлечению государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарное производство включает в себя следующие стадии: возбуждение дела о дисциплинарном проступке; служебное расследование; рассмотрение дисциплинарного дела и принятие решения; исполнение решения (обязательные стадии), а также обжалование решения и досрочное снятие дисциплинарного взыскания (факультативные стадии). Для каждого вида государственной службы этот порядок обладает рядом приведенных ниже особенностей, проявляющихся в сроках, участниках и юридически значимых действиях, совершаемых на определенной стадии производства.

1. К субъекту, обладающему полномочием налагать дисциплинарные взыскания, Федеральный закон о гражданской службе относит представителя нанимателя, которым, как правило, является руководитель государственного органа. Аналогичным правом в системе отдельных (иных) видов государственной службы обладает прямой начальник, которому сотрудник подчинен по службе, хотя бы и временно, в том числе и непосредственный. На военнослужащих же дисциплинарные взыскания могут налагаться не только вышестоящим по должности, но и по званию, в соответствии с дисциплинарной властью командира.

2. Решение о привлечении к ответственности должно быть реализовано на гражданской службе непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения и не позднее шести месяцев со дня его совершения. Аналогичный порядок предусмотрен и для сотрудников таможенных органов, Следственного комитета, а также работников прокуратуры. В отношении служащих органов внутренних дел действуют следующие сроки наложения дисциплинарных взысканий: две недели со дня, когда напрямую руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела – один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. А на военной службе – дисциплинарное взыскание должно быть применено не позднее 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке.

3. Нормативные правовые акты, регламентирующие дисциплинарную ответственность государственных служащих, детально определяют порядок применения дисциплинарных взысканий для отдельных видов государственной службы.

Так, Федеральный закон о государственной гражданской службе устанавливает, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка, правила проведения которой подробно регламентируются данным законом. При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

В отношении военнослужащих Дисциплинарный Устав Вооруженных Сил РФ определяет порядок наложения и приведения в исполнение дисциплинарных взысканий. В нем также закреплено, что взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины, устанавливаемых командиром (начальником) в результате проведенного разбирательства. Кроме того, на военной службе запрещено налагать взыскание на весь личный состав подразделения; наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные военнослужащим во время несения службы в составе суточного наряда, производится после смены или замены другим военнослужащим.

Федеральный закон о службе в органах внутренних дел также детально регламентирует порядок применения дисциплинарных взысканий. Дисциплинарные взыскания объявляются приказами (некоторые из них могут быть объявлены и устно – замечание, выговор). До наложения дисциплинарного взыскания от сотрудника, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение.

Дисциплинарным уставом таможенной службы РФ предусмотрено, что при наложении дисциплинарного взыскания начальник таможенного органа обязан соблюдать правила служебной этики. Если в зависимости от степени тяжести дисциплинарного проступка необходимо применить меры дисциплинарного взыскания, превышающие объем прав, предоставленных данному начальнику таможенного органа, он входит с соответствующим представлением к вышестоящему начальнику. В течение срока действия дисциплинарного взыскания меры поощрения, предусмотренные Дисциплинарным уставом, к сотруднику не применяются, за исключением досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания. Основанием для применения такого вида дисциплинарного взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, является приказ начальника, основанный на решении аттестационной комиссии. Дисциплинарное взыскание объявляется в приказе, с которым сотрудник должен быть ознакомлен в 3-дневный срок под расписку.

В отношении всех государственных служащих установлен запрет на применение к ним за один и тот же проступок нескольких дисциплинарных взысканий.

4. Состояние наказанности для военнослужащих не прекращается автоматически, как для других государственных служащих по истечении определенного срока (как правило, – один год со дня наложения взыскания), так как Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ установлено, что взыскание может быть снято только по ходатайству. Для тех государственных служащих, на кого распространяется Федеральный закон о службе в ОВД РФ, установлены сроки для снятия взысканий в зависимости от того, каким порядком они были объявлены. Устные снимаются через месяц со дня наложения, а объявленные в приказе – через год.

5. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 дней с момента наложения дисциплинарного взыскания подать жалобу. Обжалование дисциплинарного взыскания, если оно осуществляется сотрудником таможенной службы начальнику вышестоящего таможенного органа, должно быть произведено в течение трех месяцев со дня ознакомления с приказом, а по вопросам об увольнении – в месячный срок со дня вручения копии приказа. Вышестоящий начальник таможенного органа обязан всесторонне и объективно рассмотреть жалобу и вынести решение безотлагательно, но не позднее месяца со дня ее получения, о чем письменно уведомляет сотрудника, подавшего жалобу, и начальника, действия которого обжалуются.

Таким образом, виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения в отношении гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов имеют некоторые особенности, обусловленные спецификой соответствующих видов государственной службы. Вопрос о дисциплинарной ответственности этих категорий государственных служащих должен решаться в каждом конкретном случае в строгом

соответствии с указанными федеральными законами, дисциплинарными уставами и положениями о прохождении службы в отдельных государственных органах.

Особенностью административной и уголовной ответственности государственных служащих является то, что государственные служащие не рассматриваются как самостоятельные субъекты этих видов ответственности. Они выступают субъектами административной и уголовной ответственности в том случае, когда обладают еще и признаками должностных лиц. Следует отметить, что определение «должностного лица», данное в Кодексе об административных правонарушениях РФ⁵⁷, во многом заимствовано из Уголовного кодекса РФ⁵⁸. При этом круг лиц, охватываемых понятием «должностное лицо», в КоАП шире, чем в определении, закрепленном в УК РФ, однако в обоих актах должностными лицами признаются не все государственные служащие и не только государственные служащие. В связи с этим в специальной литературе высказано предложение указать в качестве субъектов административных правонарушений государственных служащих, не являющихся должностными лицами⁵⁹.

Таким образом, субъектом административной и уголовной ответственности гражданских служащих назван не «государственный служащий», а «должностное лицо». В настоящее время должностное лицо указывается в качестве специального субъекта ответственности более чем в половине статей КоАП РФ и сравнительно небольшом количестве статей УК РФ. Кроме того, анализ положений КоАП РФ позволил выявить несколько составов административных правонарушений, субъектами которых могут быть именно государственные служащие – должностные лица за неисполнение ими своих служебных обязанностей⁶⁰. Это следует из указаний статей КоАП РФ на таких субъектов административной ответственности, как должностных лиц уполномоченного органа (ст. 7.29, 7.30, 7.31.1), должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ (ст. 5.36, 14.9), должностных лиц государственных органов, исполняющих конкретные обязанности (ст. 14.25, 15.6) и даже государственных служащих (ст. 5.45). Что касается субъекта должностных преступлений, предусмотренных УК РФ, то лишь в немногих статьях государственный служащий указан в качестве такового (ст. 288, 292, 292.1), в остальных же, как уже было сказано выше, используется категория

⁵⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Там же. 1996. № 25. См.: *Егорова Н.* Вопросы уголовной и административной ответственности должностных лиц // Уголовное право. 2002. № 4. С. 89–90.

⁵⁹ См.: *Бабелюк Е. Г.* К вопросу об административной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Исполнительная власть и административная реформа в России : сб. науч. трудов молодых ученых, аспирантов и соискателей. Н. Новгород : Изд-во ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2005. С. 127.

⁶⁰ См., например: статья 5.36, ч. 2 ст. 5.42, 5.45, 7.16, 7.22, 7.29, 7.31, 7.22, 7.29, 7.31, ч. 1 ст. 8.12, 8.24, 13.14, 14.9, 14.25, ч. 2 ст. 15.6, 17.1, 17.13, 19.1, 19.11, 19.19, 19.26, ч. 2 ст. 21.4 КоАП РФ.

«должностное лицо» (ст. 140, 285–293) либо «лицо с использованием своего служебного положения» (ч. 2 ст. 137, ч. 2 ст. 138, ч. 3 ст. 139, ч. 2 ст. 141). Следовательно, особенностью ответственности государственных служащих является невыделение их в качестве самостоятельного субъекта административной и уголовной ответственности.

Административная ответственность государственных служащих характеризуется еще одной специфической чертой. В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Причем этот вид ответственности определяется тем, что «основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные (должностные) обязанности»⁶¹. Законодательство о государственной службе определяет дисциплинарный проступок как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Анализ указанных законодательных дефиниций показывает, что определение дисциплинарного проступка неизбежно охватывает все должностные административные правонарушения государственных служащих и, следовательно, основанием административной ответственности государственных служащих выступает деяние, которое одновременно расценивается и как административное правонарушение, и как дисциплинарный проступок и влечет два вида ответственности. Фактически это дает возможность отнесения к таким правонарушениям всех должностных административных правонарушений государственных служащих, содержащихся в КоАП РФ, поскольку их совершение всегда предполагает неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Применительно к уголовной ответственности любое должностное преступление, предусмотренное УК РФ, также будет квалифицировано как дисциплинарный проступок, что повлечет применение двух видов ответственности.

Что касается соотношения дисциплинарной ответственности с другими видами ответственности государственных служащих, то правосстановительные виды ответственности (материальная, гражданско-правовая) наступают независимо от привлечения к дисциплинарной ответственности. И это бесспорно, однако ответ на вопрос о возможности одновременного привлечения служащего к различным видам штрафной ответственности (уголовной, административной и дисциплинарной) отнюдь не так очевиден.

В качестве аргументов в пользу допустимости одновременного привлечения государственного служащего за правонарушение, содержащее признаки и преступления, и дисциплинарного проступка или административного правонарушения и дисциплинарного проступка, к двум видам ответственности,

⁶¹ *Стариков Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. Ч. 2, кн. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 495.

можно назвать следующее. Поскольку в настоящее время субъекту дисциплинарной власти предоставлена значительная свобода в решении вопроса о применении мер дисциплинарной ответственности, фактически наложение дисциплинарного взыскания всецело зависит от руководителя служащего, который зачастую своим правом пренебрегает по разным соображениям. В то же время уголовная и административная ответственность выступают как бы «внешними» по отношению к органу, где служит чиновник, в отличие от дисциплинарной, которая носит «ведомственный характер». Поэтому именно применение административной и уголовной ответственности в большей степени может способствовать реализации принципа неотвратимости ответственности и в конечном счете в этом плане имеет преимущество по сравнению с дисциплинарной.

Кроме того, административные наказания, применяемые к государственным служащим, – предупреждение и штраф, – и тем более, меры уголовной ответственности, характеризующиеся наиболее тяжелыми последствиями для правонарушителя, отличаются гораздо большей действенностью, чем дисциплинарные взыскания, носящие в основном моральный характер.

Таким образом, необходимо признать целесообразность привлечения служащих к различным видам ответственности за правонарушения, выражающиеся в неисполнении (ненадлежащем исполнении) возложенных на них должностных обязанностей.

Подытоживая рассмотрение *административной ответственности* государственных служащих, можно выделить следующие ее *особенности*:

1) государственные служащие являются специальными субъектами административной ответственности тогда, когда отвечают признакам должностного лица, под которым КоАП РФ понимает лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации;

2) основанием административной ответственности государственного служащего является совершение им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей;

3) к государственным служащим применяются два вида административных наказаний – предупреждение и штраф. Наравне с другими гражданами, они могут быть подвергнуты также и другим видам наказаний, за некоторыми исключениями. Так, административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о про-

хождении военной службы. Административный арест не может применяться 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. Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам;

4) административная ответственность является внешней по отношению к органу, в котором служит правонарушитель, при наложении ее мер отсутствуют отношения подчиненности. Административные наказания применяются судьями, органами, должностными лицами, специально уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Уголовная ответственность государственного служащего наступает, если он при исполнении своих служебных обязанностей виновно и противоправно совершил общественно опасное деяние, квалифицируемое как преступление. Такие деяния носят общественно опасный характер в силу того, что деятельность государственных служащих обладает особой значимостью, а сами служащие несут повышенную ответственность за свое поведение и его последствия.

Уголовная ответственность государственных служащих регламентируется не законодательством о государственной службе, а исключительно Уголовным кодексом РФ, а порядок привлечения к уголовной ответственности – Уголовно-процессуальным кодексом РФ.

Когда речь идет об уголовной ответственности государственных служащих, то, как правило, имеются в виду такие государственные служащие, которые уголовным законом относятся к категории должностных лиц. При этом под должностными лицами УК РФ понимает лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Действующим законодательством предусмотрена уголовная ответственность должностных лиц за следующие преступления против интересов государственной службы: злоупотребление должностными полномочиями; нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов; внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений; превышение должностных полномочий; незаконное участие в предпринимательской деятельности; получение взятки; халатность. В Уголовном кодексе установлены также составы преступлений, субъектами которых могут быть государственные служащие вне зависимости от того, являются ли они должностными лицами, например: неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа; присвоение полномочий должностного лица; служебный подлог; незаконная выдача паспорта гражд-

данина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации. В зависимости от характера этих общественно опасных деяний суд назначает различные меры уголовного наказания, в числе которых можно назвать штраф, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и др.

Следующим видом ответственности государственных служащих является *материальная ответственность*. Регламентация этого вида юридической ответственности осуществляется актами различной отраслевой принадлежности.

Так, в силу того, что действующее законодательство о гражданской службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности гражданских служащих, эти отношения регулируются законами и иными нормативными актами, содержащими нормы трудового права. Поэтому положения раздела XI Трудового кодекса РФ «Материальная ответственность сторон трудового договора» распространяют свое действие и на гражданских служащих.

Государственные служащие иных видов государственной службы также несут материальную ответственность по нормам трудового права. Этот вывод основан на том, что ни в одном законе, регламентирующем прохождение службы в правоохранительных органах, нет упоминания о материальной ответственности государственного служащего. Исключение составляет лишь Федеральный закон «О полиции», в ст. 33 которого указано, что за ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему указанного федерального органа, сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

Административным правом регулируется только материальная ответственность военнослужащих. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»⁶².

Материальная ответственность государственных служащих представляет собой особый вид юридической ответственности, выражающейся в обязанности государственного служащего, причинившего ущерб государственному органу, в котором он осуществляет государственную службу, возместить этот ущерб.

Условиями наступления материальной ответственности являются:

- 1) наличие прямого действительного ущерба, под которым понимается реальное уменьшение наличного имущества или ухудшение его состояния, а также необходимость произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества;
- 2) противоправное поведение государственного служащего (действие или бездействие);

⁶² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3682.

3) вина служащего;

4) причинно-следственная связь между деянием и наступившим ущербом.

Материальная ответственность исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного служащему. Обстоятельствами, исключающими материальную ответственность военнослужащего, также являются: исполнение приказа командира (начальника), оправданный служебный риск, действие непреодолимой силы.

Материальная ответственность может быть двух видов: *полная и ограниченная*. По общему правилу, материальная ответственность выражается в возмещении ущерба в пределах среднего месячного заработка (денежного содержания) служащего, т.е. носит ограниченный характер. И лишь в некоторых случаях, исчерпывающий перечень которых установлен законодательством о труде, может наступить полная материальная ответственность – необходимость возместить ущерб в полном объеме.

В отношении военнослужащих действуют иные правила, касающиеся ограниченной и полной материальной ответственности. Так, пределы ограничения материальной ответственности устанавливаются в зависимости от конкретных обстоятельств причинения ущерба и достигают одного, двух и трех окладов месячного денежного содержания военнослужащего. Перечень случаев наступления полной материальной ответственности также отличается от закрепленного трудовым законодательством.

Возмещение ущерба, причиненного государственным служащим, осуществляется в установленном законом порядке.

Во-первых, до принятия решения о возмещении ущерба должна быть проведена проверка для установления размера причиненного ущерба и причин его возникновения. Для проведения такой проверки может быть создана комиссия с участием соответствующих специалистов. В отношении военнослужащих в указанных целях проводится административное расследование, которое должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба.

Во-вторых, обязательным является истребование от служащего письменного объяснения для установления причины возникновения ущерба. В случае отказа или уклонения от предоставления указанного объяснения составляется соответствующий акт.

В-третьих, государственный служащий и (или) его представитель имеют право знакомиться со всеми материалами проверки и обжаловать их.

В-четвертых, взыскание ущерба возможно в следующих формах: а) добровольное возмещение (по соглашению сторон допускается возмещение ущерба с рассрочкой платежа); б) по распоряжению нанимателя государственного служащего (в таком порядке допускается взыскание суммы, не превышающей среднего месячного содержания служащего, распоряжение должно быть сделано не позднее одного месяца со дня установления ущерба (приказ соответствующего командира (начальника) воинской части о возмещении

ущерба военнослужащим должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования); в) судебный порядок применяется в случаях, когда указанный срок истек или служащий не согласен добровольно возместить причиненный ущерб, а его сумма превышает среднее месячное содержание.

В-пятых, военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба, а с иском ко всем остальным государственным служащим можно обратиться в суд в течение одного года.

В-шестых, приказ о возмещении ущерба представителя нанимателя (командира) государственный служащий может обжаловать в суд.

В-седьмых, возмещение ущерба производится независимо от привлечения государственного служащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб.

§ 17. Прекращение государственной службы

Как и поступление на государственную службу, прекращение государственной службы имеет свои основания и процедуру. *Прекращение государственной службы* – это нормативно установленный порядок прекращения государственно-служебных правовых отношений между государственным служащим и государственным органом, которые возникли при поступлении гражданина на государственную службу и в процессе выполнения им должностных обязанностей.

Федеральным законом о виде государственной службы определяется предельный возраст пребывания на государственной службе данного вида.

Прекращение государственной службы предусматривает исключение государственного служащего из перечня лиц, занимающих в государственном органе штатную государственную должность государственной службы. Прекращение государственной службы является в некоторых случаях одновременно и окончанием служебной карьеры государственного служащего. В других случаях прекращение государственной службы связывается лишь с изменением служебного статуса государственного служащего (например, при поступлении государственного служащего на государственную службу в другом государственном органе).

Прекращение государственной службы возможно только по тем основаниям, которые устанавливаются законодательством о государственной службе и законодательством о труде.

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Можно выделить следующие три вида оснований прекращения государственной службы:

- 1) смерть (гибель) государственного служащего;

2) прекращение служебного контракта и увольнение государственного служащего по основаниям, предусмотренным действующим законодательством;

3) выход на пенсию.

Прекращение служебного контракта и увольнение государственного служащего является самым распространенным основанием прекращения государственной службы. *Общие основания прекращения служебного контракта и увольнения* определяются в следующих законах:

1) Трудовой кодекс РФ;

2) Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий (как это делает Трудовой кодекс РФ для работников) правовое регулирование государственно-служебных отношений при замещении гражданским служащим должности гражданской службы, прохождении службы, а также при прекращении служебного контракта, освобождении служащего от замещаемой должности и увольнении с гражданской службы;

3) федеральные законы о видах государственной службы; специальные федеральные законы, регламентирующие государственно-служебные отношения в различных государственных органах и различные виды государственной службы (например, органы внутренних дел, налоговые органы, таможенные органы);

4) законы субъектов РФ, регулирующие вопросы государственной гражданской службы;

5) иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Законодательство о государственной службе и ее соответствующих видах предусматривает специальные дополнительные основания для увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа:

1) достижение государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения должности государственной службы. Законодательство о государственной гражданской службе устанавливает предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет. При достижении гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учреждаемую для содействия лицу, замещающему государственную должность, 65-летнего возраста, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению представителя нанимателя, до окончания срока полномочий указанного лица. Федеральному гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившими его на должность федеральным государственным органом или соответствующим должностным лицом.

2) выход из гражданства РФ. Наличие гражданства Российской Федерации является принципиальным требованием при поступлении на госу-

дарственную службу. Служебный контракт расторгается, а гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня выхода из гражданства Российской Федерации. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. На указанных граждан распространяются положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», определяющие правовые основы государственной службы;

3) несоблюдение государственным служащим обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Для увольнения государственного служащего по данным основаниям требуется установление факта виновного нарушения им установленных законодательством о государственной гражданской службе обязанностей и ограничений, а также необходимые доказательства такого нарушения. В каждом конкретном случае руководителю государственного органа необходимо детально разобраться с фактами несоблюдения служащими установленных правоограничений и запретов;

4) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

5) увольнение по другим основаниям. Государственный служащий может быть уволен и при возникновении других обстоятельств, которые предусматриваются федеральными законами о соответствующем виде государственной службы. Этими основаниями являются: признание государственного служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишение его права занимать должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; признание служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы связано с использованием таких сведений.

В качестве *общих оснований* прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы можно назвать следующие:

- 1) соглашение сторон служебного контракта;
- 2) истечение срока действия срочного служебного контракта;
- 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;
- 5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- 6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;

7) отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;

8) отказ гражданского государственного служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

9) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта;

10) нарушение установленных законодательством обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;

11) выход гражданского служащего из гражданства РФ;

12) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных для государственных гражданских служащих действующими федеральными законами;

13) нарушение запретов, связанных с гражданской службой;

14) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает порядок расторжения служебного контракта, а также освобождения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнения со службы. Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период пребывания гражданского служащего в отпуске и в период его отсутствия на службе в связи с временной нетрудоспособностью менее сроков, указанных в законе (а именно отсутствия на службе в течение более четырех месяцев подряд), а также в период его временной нетрудоспособности в связи с увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением должностных обязанностей, независимо от продолжительности этого периода.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Среди основных прав государственного гражданского служащего и одновременно его главных государственных гарантий – право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом. Стаж государственной гражданской службы РФ для назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим устанавливается в соответствии с федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей. Указом Президента РФ

от 20 сентября 2010 г. № 1141 утвержден Перечень должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих.

На основании федерального законодательства о государственном пенсионном обеспечении в субъектах РФ разрабатываются и действуют региональные законы, устанавливающие основания, порядок назначения, выплаты, индексации и перерасчета, приостановления и возобновления, прекращения и восстановления пенсии за выслугу лет, а также ежемесячной денежной выплаты к пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы (например, Закон Воронежской области от 5 июня 2006 г. № 42-ОЗ «О пенсиях за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Воронежской области»).

§ 18. Муниципальная служба и муниципальные служащие

Муниципальная служба в современном нормативно-правовом и практически-содержательном смысле появилась в Российской Федерации в результате проведенных административной и муниципальной реформ 2003–2008 гг. Основными итогами этих реформ в системе муниципальных служебных правоотношений стали принятие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и издание законов субъектов РФ о муниципальной службе в соответствующих субъектах РФ (например, Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»). Кроме указанных законов служебные отношения в органах местного самоуправления регулируются: Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Трудовым кодексом РФ, региональным законодательством, муниципальными правовыми актами. Важные правовые позиции по вопросам организации и функционирования муниципальной службы и реализации статуса муниципального служащего содержатся в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Муниципальная служба согласно ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» – это профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Термин «муниципальная служба» («муниципальные служащие») вошел в оборот с развитием законодательства о местном самоуправлении, стремительным развитием после принятия Конституции Российской Федерации теории муниципального права и практики местного управления. Можно считать, что это понятие объединяет всех служащих, занятых исполнением различных исполнительно-распорядительных функций в органах местного самоуправления.

Думается, что муниципальные служащие по своему правовому статусу (его основным составляющим элементам, «идеологии» службы) не отличаются от государственных *гражданских служащих*, так как со статусно-функциональной точки зрения одинаковы их права, обязанности, ответственность, круг полномочий, гарантии, поступление на службу, поощрение и дисциплинарная ответственность, прекращение служебных отношений. Иными словами, традиционные элементы статуса государственного служащего характерны и для муниципального служащего: понятие служащего, права, обязанности, заключение контракта (договора), соблюдение запретов и ограничений, прохождение службы, классные чины, аттестация и т.д. Главное отличие – это то, что муниципальные служащие наделяются исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения в системе муниципального образования. Разумеется, для муниципальных служащих действуют специальные законы и особые нормативные акты, принятые законодательными органами субъектов РФ, а также органами местного самоуправления; они-то и определяют специфический уровень компетенции и должностной статус муниципальных служащих. Правовую основу муниципальной службы составляют: Конституция РФ; Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»; другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации; конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; уставы муниципальных образований; решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Наряду с *нормами административного права* в системе муниципальной службы действуют и *нормы законодательства о труде*, которые применяются с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

На прочную связь муниципальной службы и государственной гражданской службы указывает также один из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы – принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы (ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Статья 7 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» фактически одинаково определяют взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, которая обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- 3) единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- 4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской

службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов при исчислении стажа муниципальной службы;

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

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

Муниципальное образование является для муниципального служащего *нанимателем*. Полномочия нанимателя от имени муниципального образования осуществляют: представитель нанимателя (работодатель) – глава муниципального образования; руководитель органа местного самоуправления; председатель избирательной комиссии муниципального образования; иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Основными *принципами* муниципальной службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы.

Думается, в литературе делается правильный вывод о том, что муниципальная служба, как и государственная служба, представляет собой «разновидность профессиональной, исполнительно-распорядительной, административной деятельности», а «муниципальные служебные отношения в основном регулируются нормами административного права»⁶³.

Можно выделить следующие основные *признаки* муниципальной службы:

- 1) это особый вид *публичной службы*, т.е. в органах местной публичной власти, органах соответствующего муниципального образования; это деятельность по исполнению полномочий соответствующих органов, т.е. дея-

⁶³ Агапов А. Б. Учебник административного права. М. : Городец, 1999. С. 193.

тельность, находящаяся в ведении и подчинении муниципального образования;

2) муниципальные служащие – это граждане, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления; предполагается замещение муниципальным служащим *должности муниципальной службы*, учреждаемой в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или *лица, замещающего муниципальную должность*;

3) замещение должностей муниципальной службы осуществляется путем заключения *трудового договора (контракта)*;

4) это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают *денежное содержание* из местного бюджета (бюджета муниципального образования), то есть денежное содержание выплачивается за счет средств местного бюджета. Законодатель устанавливает общие принципы определения и выплаты денежного содержания. Денежное содержание состоит из: а) должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (*должностной оклад*); б) ежемесячных и иных *дополнительных выплат*, определяемых законом субъекта РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия выплаты денежного содержания муниципальным служащим;

5) это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют *полномочия органов* местного самоуправления и *должностных лиц* местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно); *лица, замещающие муниципальные должности*, напротив, действуют в течение определенного промежутка времени (временно). Постоянная основа деятельности муниципальных служащих обеспечивает профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости профессиональных чиновников, действующих в системе публичной службы европейских стран.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Необходимо различать понятия «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы». Муниципальными служащими являются лица, замещающие лишь должности муниципальной службы.

Муниципальная должность – это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с ус-

тановленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Замещать муниципальную должность могут следующие лица: депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта РФ.

Должность муниципальной службы в субъекте РФ – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил три группы *должностных лиц*, осуществляющих деятельность на муниципальных должностях в муниципальных образованиях и в органах местного самоуправления: 1) *выборное должностное лицо местного самоуправления* – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения; 2) *должностное лицо местного самоуправления*, заключившее контракт (трудовой договор) и наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления (законы субъектов РФ о муниципальной службе устанавливают *Типовую форму контракта* с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту); 3) *член выборного органа местного самоуправления* – лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования). Они различаются между собой главным образом по способу замещения должностей и характеру административных полномочий по решению вопросов местного значения.

В связи с этим все муниципальные должности подразделяются на две группы: 1) *выборные муниципальные должности*, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты представительного органа муниципального образования; члены иного выборного органа местного самоуправления; выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов (за исключением представительного органа муниципального образования); перечисленные лица замещают муниципальные должности и не являются муниципальными служащими. Следовательно, их правовой статус не определяется Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации»; 2) *иные муниципальные должности*, замещаемые путем заключения контракта (трудового договора). Законы субъектов РФ о муниципальной службе определяют такие должности как должности муниципальной службы. Поэтому и правовой статус лиц, замещающих должности муниципальной службы, в полной мере устанавливается законодательством о муниципальной службе.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими. Следовательно, правовой статус лиц, замещающих муниципальные должности, законодательством о муниципальной службе не определяется.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом данного субъекта РФ. Этим же законом определяется соотношение должностей муниципальной службы в субъекте РФ и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ.

Основными квалификационными требованиями⁶⁴ для замещения должностей муниципальной службы являются: уровень профессионального образования; стаж муниципальной службы (государственной службы) или стаж работы по специальности; профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Законы субъектов РФ о муниципальной службе для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы определяют типовые квалификационные требования, на основе которых соответствующие муниципальные правовые акты конкретизируют требования к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности, профессиональным знаниям или навыкам.

⁶⁴ См., например: Агибалова О. Ю., Агибалов Ю. В. Подготовка и повышение квалификации кадров муниципального управления : практика, проблемы, направления совершенствования. Воронеж : Науч. кн., 2013.

Например, Положение о типовых квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам муниципальных служащих в Воронежской области утверждено в качестве Приложения к Закону Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области». В этом Положении квалификационные требования разделены на общие и специальные. Например, к муниципальному служащему, замещающему должность муниципальной службы главной группы, предъявляются следующие квалификационные требования. Во-первых, знание им: законодательства по профилю деятельности; программных документов, определяющих развитие муниципального образования; личностных и деловых качеств муниципальных служащих, замещающих должности главной и ведущей групп в органе местного самоуправления; основ информационного, документационного, финансового обеспечения и иных сфер деятельности органа местного самоуправления. Во-вторых, наличие навыков: планирования управленческой деятельности; организации разработки программных документов, определяющих развитие муниципального образования; организации деятельности подчиненных подразделений и должностных лиц по выполнению поставленных задач и исполнению планов; принятия управленческих решений; аналитической работы, нормотворческой деятельности; систематизации и подготовки информационных материалов; подготовки профессиональных заключений; консультирования; организации профессиональной подготовки подчиненных должностных лиц; проведения занятий (совещаний, семинаров); других навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

В должностную инструкцию муниципального служащего включаются устанавливаемые муниципальными правовыми актами (на основе типовых квалификационных требований) квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. *Должностная инструкция* формирует статус муниципального служащего, включая в содержание его права, обязанности, ответственность, прохождение службы, обеспечение эффективности исполнения должностных обязанностей и другие статусные элементы в соответствии с занимаемой должностью муниципальной службы. Представитель нанимателя разрабатывает и утверждает должностную инструкцию для каждой должности муниципальной службы.

Важнейшим институтом в системе муниципальной службы является подготовка *резерва кадров*. Для совершенствования и муниципального управления и эффективного использования резерва управленческих кадров в органах местного самоуправления высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ принимаются положения о резерве кадров управления (например, Положение о резерве управленческих кадров Воронежской области, утвержденное постановлением Правительства Воронежской области от 3 апреля 2013 г. № 263).

Муниципальным служащим в соответствии с законодательством субъекта РФ считается гражданин, исполняющий обязанности по должности муни-

ципальный службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Исполнение обязанностей муниципальным служащим основывается на нормах муниципальных правовых актов, которые должны соответствовать положениям федерального и регионального законодательства о муниципальной службе. Муниципальным служащим может быть также гражданин, замещающий должность главы местной администрации по контракту.

Муниципальным служащим в субъекте РФ согласно нормам законодательства о региональной муниципальной службе (например, Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальным служащим в соответствующем субъекте РФ) присваиваются классные чины в соответствии с замещаемыми должностями муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы. Например, муниципальным служащим в Воронежской области, замещающим должности муниципальной службы, отнесенные к главной группе, присваивается классный чин главного муниципального советника муниципальной службы 1, 2, 3 класса.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает основные права и обязанности муниципального служащего, в том числе ограничения, запреты, связанные с муниципальной службой, ответственность, порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, порядок оформления служебных (трудовых) отношений, связанных с поступлением, прохождением, прекращением муниципальной службы.

Законы субъектов РФ о муниципальной службе (или специальные Приложения к указанным законам) устанавливают порядок проверки достоверности и полноты: 1) сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых (а) гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, (б) муниципальными служащими, замещающими указанные должности; 2) достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; 3) соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Для обеспечения соблюдения муниципальными служащими *общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов* в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, установленном законом субъекта РФ о муниципальной службе и специальными муниципальным правовым актом, могут образовываться *комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов*.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях

трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных законодательством о муниципальной службе. Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать *конкурс*, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Порядок организации и проведения конкурса определяет муниципальный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования (например, Воронежская городская Дума своим решением от 27 января 2010 г. № 3-II утвердило *Положение о конкурсе на замещение должности муниципальной службы в городском округе город Воронеж*).

В методике проведения конкурса определяются также *порядок оценки* соответствия муниципального служащего требованиям, предъявляемым к нему соответствующей должностью муниципальной службы, а также критерии оценки. Методика может в себя включать цели, задачи конкурса и проводимой оценки, критерии, методы и процедура оценки, статус конкурсной комиссии, принимаемые решения и порядок их обжалования.

В структуру *денежного содержания* муниципального служащего входят: 1) должностной оклад муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы; 2) ежемесячные и иные дополнительные выплаты, порядок выплаты которых устанавливается муниципальными правовыми актами.

Муниципальный служащий (за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту) вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет конфликта интересов и если иное не предусмотрено Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации». *Конфликт интересов* – это ситуация, при которой личная прямая или косвенная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное выполнение им должностных обязанностей и при которой возникают или могут возникнуть противоречия между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, способные привести к причинению вреда этим законным интересам названных субъектов. *Личная заинтересованность* муниципального служащего может выступать в виде возможности получения им при исполнении долж-

ностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» должны использоваться в соответствии с их определениями, установленными ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» (2008 г.).

Один раз в три года муниципальный служащий подлежит аттестации, которая проводится в соответствии с положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым муниципальным правовым актом согласно типовому положению о проведении аттестации муниципальных служащих. Например, Законом Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» утверждено Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих. Цель аттестации – определение соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы; она способствует формированию кадрового состава муниципальной службы, повышению профессионального уровня муниципальных служащих, а также решению вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда муниципальных служащих. Результатами аттестации муниципального служащего может стать принятое аттестационной комиссией одно из следующих решений: а) соответствует замещаемой должности муниципальной службы; б) соответствует замещаемой должности муниципальной службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в порядке должностного роста; в) соответствует замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки (получения дополнительного профессионального образования) или повышения квалификации; г) не соответствует замещаемой должности муниципальной службы. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих для получения дополнительного профессионального образования.

Федеральные законы, законы субъектов РФ о муниципальной службе и разрабатываемые в соответствии с ними муниципальные правовые акты определяют порядок поощрения и награждения муниципальных служащих за безупречную и эффективную муниципальную службу (например, награждение наградами и присвоение почетных званий, установленных законодательством в субъектах РФ; награждение Почетной грамотой органа местного самоуправления с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; присвоение досрочно классного чина, единовременное денежное поощрение в связи с выходом на пенсию за выслугу лет). В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ.

В муниципальном образовании в целях улучшения деятельности муниципальных служащих и повышения ее эффективности организуется кадровая работа: формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы; подготовка предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе; организация подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от занимаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформлением соответствующих документов; ведение трудовых книжек муниципальных служащих; ведение личных дел муниципальных служащих; ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании; проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы; проведение аттестации муниципальных служащих; организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование; организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну; организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений; консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы.

Прекращение муниципально-служебных отношений происходит: 1) при расторжении трудового договора по основаниям, предусмотренным Трудовым кодексом РФ; 2) при расторжении трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случаях: достижения предельного возраста (65 лет), установленного для замещения должности муниципальной службы; прекращения гражданства РФ; прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе; приобретения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе; несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой (они установлены ст. 13, 14, 14.1 и 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»; применения административного наказания в виде дисквалификации (ст. 3.11 КоАП РФ).

Глава 9

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

§ 1. Особенности классификации юридических лиц

В юридической науке отсутствует единство мнений относительно понимания сущности и содержания правового статуса юридических лиц как субъектов административного права. При этом в учебной литературе по административному праву при описании указанного правового явления используются термины «предприятия», «учреждения», «организации», «объединения»¹. Вместе с тем представляется необходимым унифицировать терминологию, используемую различными отраслевыми правовыми науками, и учесть в административном праве инструментарий, разработанный цивилистами и применяемый гражданским законодательством. То есть целесообразным является использование термина «юридические лица».

В соответствии с Гражданским кодексом РФ² юридическое лицо – это организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Легальной и оправдавшей себя во времени классификацией юридических лиц является разделение их на *коммерческие* и *некоммерческие организации*. Под коммерческой организацией понимается юридическое лицо, преследующее извлечение прибыли как основную цель своей деятельности, а под некоммерческой – такая организация, которая не имеет извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяет полученную прибыль между участниками. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных предприятий.

Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах: потребительских кооперативов, общественных организаций, общественных движений, ассоциаций (союзов), товариществ собственников недвижимости, казачьих обществ,

¹ См., например: Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, В. И. Михачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. М. : ТК Велби : Проспект, 2006. С. 125 ; Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришкова ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М. : Проспект, 2010. С. 107 ; *Конин Н. М.* Административное право России : учебник. М. : Велби : Проспект, 2006. С. 95 ; Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М. : Инфра-М, 2010. С. 132 ; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учеб. для вузов. М. : Норма, 2004. С. 275, 279.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 : принят 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 (далее – ГК РФ).

внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, фондов, учреждений, автономных некоммерческих организаций, религиозных организаций, публично-правовых компаний, адвокатских палат, адвокатских образований (являющихся юридическими лицами).

Относительно новым для отечественного законодательства выступает выделение среди организаций *корпоративных юридических лиц (корпораций)* и *унитарных юридических лиц*. Юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, публично-правовые компании.

Новацией действующего законодательства выступает разделение хозяйственных обществ на *публичные* и *непубличные*. Публичным является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным. Общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество, которое не отвечает указанным признакам, признаются непубличными. Нетрудно заметить, что использование гражданским законодательством термина «публичное» не имеет ничего общего с его традиционным для публично-правовых наук пониманием как «связанное с осуществлением публичной власти». В данном случае термин «публичное», предлагаемый ГК РФ, тождествен понятию «открытое». Истоки данного нововведения кроются в Концепции развития гражданского законодательства³, в которой было указана необходимость закрепления в законе особенностей функционирования публичных акционерных обществ (известных немецкому, английскому и американскому корпоративному законодательству). Последними признаются акционерные общества с момента государственной регистрации проспекта их акций, подлежащих размещению среди неограниченного круга лиц

³ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации : одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

по открытой подписке. Таким образом, гражданское законодательство оперирует термином, заимствованным из иностранного корпоративного законодательства, не учитывая отечественных традиций использования правовой терминологии. Понимание и определение сферы применения указанных категорий наряду с упоминанием среди организационно-правовых форм некоммерческих организаций «публично-правовых компаний» без раскрытия их сущности, представляется весьма затруднительным.

Что касается классификации юридических лиц применительно к их административно-правовому статусу, в юридической литературе выражены два основных подхода: 1) субъектами административного права признаются все виды предприятий и учреждений, чей административно-правовой статус включает в себя совокупность всех их прав и обязанностей, реализуемых ими в управленческих административно-правовых отношениях, которые складываются прежде всего во взаимоотношениях предприятий и учреждений с государственными и муниципальными органами исполнительной власти⁴; 2) таковыми являются только унитарные предприятия, учреждения, а также общественные и религиозные объединения, которые вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти и иными субъектами административного права, будучи при этом субъектами административного права⁵.

Безусловно, все юридические лица так или иначе вступают в административно-правовые отношения, подвергаясь государственному регулируемому воздействию в процессе создания организации (отношения по государственной регистрации, постановке на налоговый учет) и в ходе дальнейшей ее деятельности (отношения по лицензированию, техническому регулированию, антимонопольному регулированию, государственному контролю (надзору) и др.). Поэтому вполне допустимо говорить о юридических лицах всех организационно-правовых форм, являющихся субъектами отношений, урегулированных нормами административного права. Однако лишь некоторым из них принадлежат публично-властные полномочия. Речь идет, прежде всего, о юридических лицах «с государственным участием» (унитарных предприятиях, государственных учреждениях, государственных корпорациях и государственных компаниях, стратегических предприятиях и акционерных обществах и пр.). В связи с этим среди субъектов административного права можно выделить *юридические лица, не обладающие государственно-властными полномочиями, а также организации, которые являются носителями отдельных публично-властных полномочий*. Такая классификация близка к разграничению среди субъектов административного права *государственных и негосударственных организаций*⁶. Особенности административно-правового статуса государственных организаций обуславливаются

⁴ См.: *Кони́н Н. М.* Административное право России. С. 99.

⁵ См., например: Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. С. 126, 132, 142.

⁶ См.: Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. С. 132.

тем, что государство – их собственник⁷. Для негосударственных характерным является то, что роль государства по отношению к ним проявляется в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением⁸.

Достаточно распространена в учебной литературе классификация организаций по их предназначению, позволяющая выделить следующие коллективные субъекты административного права: *предприятия*, под которыми понимаются разновидности организации, созданной собственником для производства продукции, выполнения работ или оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли; *учреждения* – организации, созданные собственником (учредителем) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые им полностью или частично; *общественные объединения, религиозные объединения; фонды и иные организации* (международные, иностранные и др.)⁹. При этом по отраслевой производственно-технологической специализации выделяются следующие виды *предприятий*: *промышленные* (заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.); *сельскохозяйственные* (фермерские хозяйства, крестьянские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и артели, рыболовецкие артели, предприятия переработки сельскохозяйственной продукции и др.); *строительные* предприятия (строительные и строительно-монтажные объединения, например строительные управления; строительные предприятия, в том числе строительные комбинаты; строительные кооперативы; дорожно-строительные предприятия; мостостроительные поезда и др.); *транспортные* (железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо, товарные склады, ремонтные предприятия железнодорожного транспорта; паромства, порты, ремонтные предприятия водного транспорта; объединения гражданской авиации, аэропорты, авиационные отряды, ремонтные и другие предприятия гражданской авиации; автотранспортные объединения, автопредприятия, автокомбинаты, авторемонтные предприятия; объединения и предприятия трубопроводного транспорта и др.); предприятия *связи* (узлы связи, почтамты, почтовые отделения, телеграфы, телефонные узлы, автоматические телефонные станции, компании сотовой телефонной связи, пейджинговые компании и др.); предприятия *торговли* (универмаги, гастрономы, универсамы, иные магазины, торговые базы и склады, овощные базы, хладокомбинаты и др.); предприятия *общественного питания* (столовые, кафе, рестораны, закусочные, буфеты, бары и др.); *жилищно-коммунальные* предприятия (жилищно-эксплуатационные конторы, дирекции по эксплуатации зданий, комендатуры, гостиницы, общежития, ремонтно-эксплуатационные предприятия, дорожно-ремонтные предприятия, котельные, теплоэнергоцентрали, энергосети и др.); *другие* виды предприятий¹⁰.

⁷ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. С. 277.

⁸ См.: Там же. С. 282.

⁹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. С. 278; Конин Н. М. Административное право России. С. 95.

¹⁰ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. С. 278–279.

Среди учреждений в зависимости от вида выполняемой ими социально-культурной или административно-политической деятельности различаются: *учреждения здравоохранения* (поликлиники, больницы, амбулаторные медицинские консультации и др.); *образования* (школы, гимназии, лицеи, детские сады, курсы, колледжи, институты, университеты и др.); *культуры* (дома и дворцы культуры, дома творчества, театры, кинотеатры, филармонии, концертные залы, библиотеки, музеи, выставки и др.); *науки* (научно-исследовательские институты, лаборатории, научные центры, экспериментальные и испытательные полигоны, опытные производства, научные станции и др.); *иностранных дел* (посольства, консульства, торговые представительства и др.); *другие* виды учреждений¹¹.

Еще одной классификацией организаций, разработанной представителями юридической науки, но пока не воспринятой отечественным законодателем, выступает выделение юридических лиц публичного и частного права (подробнее об этом см. в § 4 настоящей главы).

Приведенные выше классификации юридических лиц служат основой рассмотрения административно-правового статуса коммерческих и некоммерческих организаций, поскольку статус различных организаций неоднороден и определяется организационно-правовой формой, целями, сферой и характером деятельности, формой собственности на принадлежащее ей имущество, наличием или отсутствием публично-властных полномочий и другими обстоятельствами.

§ 2. Административно-правовой статус коммерческих организаций

Правовой статус коммерческих организаций закрепляется ГК РФ, отдельными федеральными законами, устанавливающими правовое положение юридических лиц, созданных в определенных организационно-правовых формах (например, федеральными законами от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹²; от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹³; от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах»¹⁴; от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹⁵ и др.); определяющими государственные требования к организации и осуществлению деятельности (федеральными законами от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁶; от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельно-

¹¹ См.: Там же. С. 285–286.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 1.

¹³ Там же. 1998. № 7. Ст. 785.

¹⁴ Там же. 1996. № 20. Ст. 2321.

¹⁵ Там же. 2002. № 48. Ст. 4746.

¹⁶ Там же. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

сти»¹⁷; от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁸; от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁹; регулирующими отдельные виды деятельности (федеральными законами от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»²⁰; от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»²¹; от 13 марта 2006 г. № 38 «О рекламе»²²; от 29 июля 1998 г. № 135 «Об оценочной деятельности»²³), а также различными подзаконными актами. Значительная часть норм указанных актов имеет административно-правовую отраслевую принадлежность.

Административная правосубъектность коммерческой организации возникает в результате государственной регистрации юридического лица, определяющей момент создания организации.

Государственная регистрация осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и представляет собой акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Федеральной налоговой службы РФ), осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях.

Процедура регистрации юридического лица при его создании включает следующие этапы: 1) представление документов в регистрирующий орган (непосредственно, по почте, через многофункциональный центр, в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, в том числе через портал государственных и муниципальных услуг), к числу которых относятся заявление по форме, утвержденной Приказом ФНС²⁴; решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа; учредительные документы в двух экземплярах; документ об уплате госпошлины; 2) проверка регистрирующим органом достоверности данных, включаемых в ЕГРЮЛ; 3) принятие решения о регистрации; 4) внесение записи в ЕГРЮЛ; 5) выдача документов, подтверждающих регистрацию создания юридического лица. Государственная регистрация осуществляется

¹⁷ Там же. 2011. № 19. Ст. 2716.

¹⁸ Там же. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

¹⁹ Там же. 2008. № 52 (ч. 1). С. 6249.

²⁰ Там же. 2009. № 1. Ст. 15.

²¹ Там же. 2001. № 49. Ст. 4562.

²² Там же. 2006. № 12. Ст. 1232.

²³ Там же. 1998. № 31. Ст. 3813.

²⁴ Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств : приказ ФНС от 25 января 2012 г. № ММВ-7-6/25@ // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 44.

в срок не более пяти рабочих дней, после чего ФНС РФ уведомляет органы статистики и внебюджетные фонды о создании юридического лица, которые в свою очередь осуществляют постановку на учет указанного субъекта. Помимо создания, государственная регистрация сопровождается такими юридически значимыми действиями, совершаемыми в отношении юридических лиц, как реорганизация, внесение изменений в учредительные документы, внесение изменений в сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ, ликвидация организации и др.

В отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом установлен *уведомительный порядок начала их осуществления*. Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» юридические лица обязаны уведомить уполномоченный (или уполномоченные) в соответствующей сфере деятельности орган (органы) государственного контроля (надзора) о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (предоставление гостиничных услуг; предоставление бытовых услуг; предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания; розничная и оптовая торговля; предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа; производство текстильных материалов, швейных изделий, одежды, изделий из кожи; издательская и полиграфическая деятельность; производство хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий, молока и молочной продукции, соковой продукции из фруктов и овощей, масложировой продукции, сахара, мукомольной продукции, безалкогольных напитков и др.)

В уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности указывается о соблюдении юридическими лицами обязательных требований, а также о соответствии их работников, осуществляемой юрлицами предпринимательской деятельности и предназначенных для использования в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. Правила предоставления уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, а также его форма утверждены постановлением Правительства от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»²⁵.

Выполнение юридическими лицами указанной обязанности приводит к распространению на них сферы контролирующего воздействия соответствующих органов государственного контроля (надзора).

Административно-правовые отношения по *осуществлению государственного контроля (надзора)* за соблюдением организациями обязатель-

²⁵ Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности : постановление Правительства от 16 июля 2009 г. № 584 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3823.

ных требований регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым устанавливаются: порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля; порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок; права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок; права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Административно-правовой статус коммерческих организаций включает в себя также права и обязанности юридических лиц в сфере *лицензионных отношений*. Указанные отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности (разработка, производство, испытание и ремонт авиационной техники, вооружения и военной техники, гражданского и служебного оружия; торговля гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия; производство лекарственных средств; производство и техническое обслуживание медицинской техники; оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений и др.) регламентированы Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Названным актом регулируется деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Административно-правовые отношения также опосредуют взаимодействие коммерческих организаций и антимонопольного органа в рамках *антимонопольного регулирования*, которое осуществляется путем установления организационных и правовых основ защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления,

иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²⁶ антимонопольный орган выполняет следующие основные функции: 1) обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства; 2) выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения; 3) предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства; 4) осуществляет государственный контроль за экономической концентрацией, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, а также при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Коммерческие организации также выступают субъектами административно-правовых отношений, связанных с техническим регулированием²⁷, ценообразованием²⁸, стратегическим планированием²⁹, приватизацией³⁰, контрактной системой в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд³¹, ведением бухгалтерского учета³², налогообложением³³, охраной окружающей среды³⁴ и др.

Взаимные права и обязанности юридических лиц и органов исполнительной власти, возникающие в ходе реализации указанных государственно-управленческих отношений составляют *содержание административно-правового статуса организаций*. При этом можно выделить *общие права и обязанности* юридических лиц, такие как: права на обращение в государственные органы; на получение информации; на обжалование действий (бездействия) должностных лиц органов государственной власти, повлекших за собой на-

²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. 31 (ч. 1). Ст. 3434.

²⁷ О техническом регулировании : федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // Там же. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

²⁸ О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) : постановление Правительства РФ от 7 марта 1993 г. № 239 // Там же. 1995. № 11. Ст. 997.

²⁹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172 -ФЗ // Там же. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

³⁰ О приватизации государственного и муниципального имущества : федер. закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // Там же. 2002. № 4. Ст. 251.

³¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Там же. 2013. № 14. Ст. 1652.

³² О бухгалтерском учете : федер. закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ // Там же. 2011. № 50. Ст. 7344.

³³ Налоговый кодекс (часть 1) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Там же. 1998. № 31. С. 3824 ; Налоговый кодекс (Часть 2) : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.

³⁴ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Там же. 2002. № 2. Ст. 133.

рушение прав юридического лица, в административном и (или) судебном порядке; на возмещение вреда, причиненного государственными органами; обязанности исполнять требования, установленные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также муниципальными правовыми актами; обязанности ведения бухгалтерского учета и предоставления бухгалтерской отчетности; обязанности платить законно установленные налоги и сборы и др. Наряду с указанными общими правами и обязанностями организаций, для юридических лиц, функционирующих в определенных сферах, установлены их *права и обязанности в отдельных отраслях государственно-управленческой деятельности*, например, при осуществлении деятельности, связанной с применением продукции и процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых установлены обязательные требования технических регламентов, исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, охраны труда, по безопасному использованию атомной энергии, в области промышленной безопасности, безопасности космической деятельности и др.

Кроме того, административно-правовой статус юридических лиц отчасти определяется *организационно-правовой формой*, избранной для осуществления деятельности коммерческой организации.

Как уже было сказано выше, ГК РФ определен исчерпывающий перечень организационно-правовых форм, в которых могут создаваться юридические лица, являющиеся коммерческими организациями: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия. Многие из конструкций являются давно известными отечественному законодательству и практике, некоторые стали недавним открытием. Несмотря на все их многообразие, значительная часть юридических лиц в Российской Федерации создается в организационно-правовой форме общества с ограниченной ответственностью. Это объясняется некоторыми преимуществами указанной формы для учредителей, прежде всего тем, что такая конструкция юридического лица исключает ответственность его учредителей (участников) перед его кредиторами. Вместе с тем такие формы, как товарищества и кооперативы, в меньшей степени востребованы практикой создания и функционирования юридических лиц в России.

Правовое положение коммерческих организаций определяется ГК РФ, согласно которому хозяйственными товариществами и обществами признаются корпоративные коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом. При этом в законе установлено, что *хозяйственные товарищества* могут создаваться в организационно-правовой форме полного товарищества или товарищества на вере (коммандитного товарищества). *Полным признается товарищество*, участники которого (полные товарищи) в соответствии с заключенным

между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом. *Товариществом на вере (коммандитным товариществом)* является товарищество, в котором наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников – вкладчиков (коммандитистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм внесенных ими вкладов и не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности.

Хозяйственные общества согласно ГК РФ могут создаваться в организационно-правовой форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью.

Обществом с ограниченной ответственностью признается хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли; участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей. Правовой статус обществ с ограниченной ответственностью конкретизируется Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью». *Акционерным обществом* признается хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций; участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций. Акционерное общество может быть публичным и непубличным. Уточнению правового положения акционерных обществ служит Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Производственный кооператив является корпоративной коммерческой организацией, представляющей собой добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Правовые основы деятельности производственных кооперативов закреплены в Федеральном законе от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах».

Вышеуказанные конструкции юридических лиц традиционны для российской правовой действительности и нашли свою сферу применения. Довольно необычным явлением стало появление (или возобновление) такой организационно-правовой формы коммерческой организации, как крестьянское (фермерское) хозяйство, а также введение конструкции хозяйственного партнерства.

Как отмечается в юридической литературе, объявление большинства этих организаций самостоятельным видом юридических лиц не вызывалось

какой-либо настоятельной практической (экономической или политической) необходимостью. Вместе с тем ГК РФ признает возможность создания *крестьянского (фермерского) хозяйства* в качестве самостоятельного вида юридического лица, под которым понимается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанной на их личном участии и объединении членами крестьянского (фермерского) хозяйства имущественных вкладов.

Целью появления *хозяйственных партнерств* как организационно-правовой формы коммерческих организаций было создание модели, соответствующей специфическим требованиям участников инновационной (в том числе венчурной) деятельности, в достаточной мере учитывающей особенности реализации венчурных (особо рискованных) бизнес-проектов, а также сложившихся международных стандартов их осуществления³⁵. Однако в окончательной редакции закона указание на ведение инновационной деятельности и осуществление венчурного финансирования не сохранилось. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах»³⁶ ввел в российскую правовую действительность новую разновидность коммерческого юридического лица – хозяйственное партнерство, занимающее своего рода промежуточное положение между хозяйственным товариществом и обществом и представляющее собой созданную двумя или более лицами коммерческую организацию, в управлении деятельностью которой принимают участие участники партнерства, а также иные лица в пределах и объеме, предусмотренных соглашением об управлении партнерством.

Наряду с вышеназванными нововведениями действующим законодательством сохранена конструкция *унитарных предприятий*, свидетельствующая о переходном характере экономических отношений от преимущественно государственных форм к рыночному типу хозяйствования. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. В организационно-правовой форме унитарных предприятий действуют государственные и муниципальные предприятия. Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Напрямую организационно-правовая форма коммерческой организации не влияет на содержание ее административно-правового статуса, особым этот статус становится тогда, когда юридическое лицо наделяется публично-властными полномочиями. Таким особым административно-правовым статусом, характеризующимся наличием публично-властных полномочий, обладают коммерческие организации с так называемым «государственным

³⁵ Пояснительная записка к проектам федеральных законов «О хозяйственных партнерствах» и «О внесении изменений в Часть 1 Гражданского кодекса РФ в связи с принятием Федерального закона «О хозяйственных партнерствах». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7058.

участием», а также компании, осуществляющие публично значимую деятельность. Речь идет, прежде всего, о хозяйственных обществах, участником которых является публично-правовое образование, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, естественных монополиях, организациях, действующих на основании концессионных соглашений в таких сферах, как энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и пр., а также кредитных организациях, страховых компаниях, аудиторских и оценочных организациях, инвестиционных фондах, профессиональных участниках рынка ценных бумаг и некоторых других.

Применительно к административно-правовому статусу *хозяйственных обществ, участником которых выступает публично-правовое образование*, можно выделить несколько вариантов участия государства в деятельности таких юридических лиц: 1) на основе принадлежности 100 % или контрольного пакета акций (долей) в уставном капитале общества публичному образованию; 2) при отсутствии у государства контрольного пакета акций; 3) в силу применения специального права «золотой акции». От выбора формы участия государства зависят набор и содержание полномочий органов государственной власти по управлению организацией, а также перечень публично-властных полномочий, которыми наделяется само юридическое лицо.

Правовую основу участия государства в коммерческих организациях составляет комплекс нормативных актов, отличающийся отсутствием единого документа, который мог бы упорядочить данные отношения. Среди правовых актов, посвященных регламентации деятельности компаний с государственным участием, можно назвать: федеральные законы от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»; и от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»; Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»³⁷; постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»³⁸; от 29 сентября 2007 г. № 627 «О порядке осуществления от имени Российской Федерации полномочий акционера в отношении открытых акционерных обществ атомного энергопромышленного комплекса, акции которых находятся в федеральной собственности»³⁹; от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)»⁴⁰; от 27 января 2012 г. № 34 «Об управлении находящимися в собственности Российской Федерации долями в обществах с ограниченной ответственностью, созданных в процессе приватизации»⁴¹; распоряжение Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р «Об утвержде-

³⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3313.

³⁸ Там же. 2014. № 18 (ч. 3). Ст. 2172.

³⁹ Там же. 2007. № 41. Ст. 4896.

⁴⁰ Там же. 2004. № 50. Ст. 5073.

⁴¹ Там же. 2012. № 6. Ст. 679.

нии перечней ОАО, в отношении которых определение позиции акционера – РФ по отдельным вопросам осуществляется Правительством РФ, Председателем Правительства РФ или по его поручению заместителем Председателя Правительства РФ»⁴²; приказ Минэкономразвития России от 25 июня 2012 г. № 347 «Об утверждении примерного устава общества с ограниченной ответственностью, доля в уставном капитале которого находится в собственности Российской Федерации»⁴³; приказ Федерального агентства по управлению федеральным имуществом от 26 июля 2005 г. № 228 «Об упорядочении деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в сфере корпоративного управления»⁴⁴ и др.

Анализ указанных нормативных актов позволяет выделить следующие основные направления политики государства в сфере деятельности компаний с государственным участием: 1) качественное корпоративное управление организациями, участником которых выступает государство; 2) регулирование деятельности вертикально интегрированных структур; 3) реализация прав государства как акционера по владению, пользованию и распоряжению акциями; 4) обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов государственного имущества; 5) контроль за деятельностью лиц государственных органов, которым предоставлены полномочия по управлению в компаниях с государственным участием.

Права акционеров акционерных обществ, участников обществ с ограниченной ответственностью, акции, доли в уставных капиталах которых находятся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ осуществляют соответствующие органы государственной власти (на федеральном уровне – Росимущество). В случае если в государственной собственности находятся 100 % акций акционерного общества, доля в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, составляющая 100 % его уставного капитала, полномочия высшего органа управления общества осуществляются органами государственной власти. В других случаях Росимуществом осуществляется определение позиции акционера в письменных директивах, выдаваемых данным органом.

Что касается корпоративного управления компаниями с государственным участием, то оно характеризуется наличием в совете директоров представителей интересов Российской Федерации (лиц, замещающих государственные должности, должности государственной службы, а также иных лиц, действующих в соответствии с договором (профессиональных поверенных), которые осуществляют голосование на основании письменных директив Федерального агентства по управлению государственным имуществом, а также независимых директоров, голосующих самостоятельно, руководствуясь интересами компании, а не акционеров.

⁴² Там же. 2003. № 4. Ст. 377.

⁴³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 47.

⁴⁴ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Определенными особенностями обладает управление *организациями*, в отношении которых принято решение об *использовании специального права («золотой акции»)*, которое представляет собой право на участие Российской Федерации и субъектов РФ в управлении акционерными обществами в целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Специальное право («золотая акция») используется с момента отчуждения из государственной собственности 75 процентов акций соответствующего открытого акционерного общества. Решение о прекращении действия специального права («золотой акции») принимается соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, принявшими решение об использовании специального права («золотой акции»). Специальное право («золотая акция») действует до принятия решения о его прекращении.

Правительство РФ или органы государственной власти субъектов РФ, принявшие решение об использовании специального права («золотой акции»), назначают, соответственно, представителя Российской Федерации, субъекта РФ в совет директоров (наблюдательный совет) и представителя в ревизионную комиссию открытого акционерного общества, являющимися государственным служащим. Такие представители имеют право вносить предложения в повестку дня годового общего собрания акционеров и требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров. В случае назначения в совет директоров (наблюдательный совет) открытого акционерного общества, представители Российской Федерации, субъекта Российской Федерации участвуют в общем собрании акционеров с правом вето при принятии общим собранием акционеров решений: о внесении изменений и дополнений в устав открытого акционерного общества или об утверждении устава открытого акционерного общества в новой редакции; реорганизации открытого акционерного общества; ликвидации открытого акционерного общества, назначении ликвидационной комиссии и утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов; изменении уставного капитала открытого акционерного общества; о совершении открытым акционерным обществом крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность. Представители действуют в соответствии с директивами уполномоченных органов.

Несмотря на направленность экономической политики российского государства на минимизацию числа *государственных и муниципальных унитарных предприятий*, следует отметить их принципиальное сохранение в законодательстве и практике. Правовое положение унитарных предприятий определяется Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и характеризуется предоставлением широкого круга полномочий по управлению предприятием собственнику его имущества, права которого осуществляют органы государственной власти или местного самоуправления. Так, собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия: принимает решение о создании унитарного предприятия; определяет цели,

предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций; определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия; утверждает устав унитарного предприятия, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав унитарного предприятия в новой редакции; принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы унитарного предприятия; формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия; назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор; согласовывает прием на работу главного бухгалтера унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора; утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия; дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, на совершение иных сделок; осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества; утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение; дает согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия; дает согласие на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах; дает согласие на совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность; принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг; принимает решение об осуществлении государственным или муниципальным унитарным предприятием отдельных полномочий концедента; имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством Российской Федерации. Собственник имущества казенного предприятия помимо указных правомочий вправе: изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд; утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Особенностью правового статуса унитарных предприятий является также то, что в законе установлены случаи их создания: необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации; необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства; необходимость осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий; необходимость осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

необходимость разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации; необходимость производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Среди рассмотренных выше хозяйственных обществ с государственным участием и государственных унитарных предприятий выделены так называемые *стратегические акционерные общества*, участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также *стратегические предприятия*, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Включение организации в Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009, имеет следующие последствия: приобретение права на государственную поддержку в форме субсидий⁴⁵, реструктуризации налоговой задолженности⁴⁶, государственного заказа; возможность приватизации акций стратегических акционерных обществ и стратегических предприятий только после принятия Президентом РФ решения об уменьшении степени участия Российской Федерации в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических предприятий; применение особых правила банкротства таких организаций⁴⁷; установление специального порядка осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства⁴⁸.

⁴⁵ См, например: Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий стратегическим организациям оборонно-промышленного комплекса в целях предупреждения банкротства в рамках подпрограммы «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: постановление Правительства РФ от 7 мая 2008 г. № 368 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2367.

⁴⁶ См.: например: О порядке и условиях проведения реструктуризации задолженности организаций оборонно-промышленного комплекса – исполнителей государственного оборонного заказа, включенных в перечень стратегических организаций, по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом и списания этих пеней и штрафов: постановление Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 995 // Там же. 2009. № 50. Ст. 6103.

⁴⁷ См, например: О реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций оборонно-промышленного комплекса: постановление Правительства РФ от 22 мая 2006 г. № 301 // Там же. 2006. № 22. Ст. 2333.

⁴⁸ О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства: федер. закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 1940.

Особое значение придается также созданию и приоритетной поддержке *системообразующих организаций*. В утвержденный Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики Перечень системообразующих организаций⁴⁹ включено 295 юридических лиц, функционирующих в таких отраслях, как: транспорт, энергетика, нефть, газ, угольная промышленность, связь, СМИ, металлургическая и добывающая промышленность, химическая и нефтехимическая промышленность, автомобильная промышленность, оборонно-промышленный комплекс, авиастроение, судостроение, ракетно-космическая промышленность, фармацевтическая промышленность, пищевая промышленность и АПК, жилищное строительство и др. Основная цель формирования указанного перечня – это поддержание устойчивости этих компаний путем использования мер государственной поддержки: государственные гарантии по кредитам; реструктуризация налоговой задолженности; субсидирование процентных ставок по кредитам; государственный заказ и др.

Специфичен статус, которым наделены *субъекты естественных монополий*, функционирующие в следующих сферах деятельности: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах; услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи; услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; услуги по передаче тепловой энергии; услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей; захоронение радиоактивных отходов; водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных системы, систем коммунальной инфраструктуры; ледокольная проводка судов, ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути. Особенность правового положения субъектов естественных монополий состоит в осуществлении особых методов государственного регулирования их деятельности: ценового регулирования, осуществляемого посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня; определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установления минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей. В целях проведения эффективной государственной политики в сферах деятельности субъектов естественных монополий органы регулирования естественных монополий осуществляют государственный контроль (надзор) за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и которые могут иметь своим результатом ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется либо сдерживание

⁴⁹ Перечень системообразующих организаций : утв. Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Органы регулирования естественных монополий осуществляют государственный контроль (надзор) за сделками, инвестициями субъекта естественной монополии, установлением и (или) применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий, соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий⁵⁰.

В рамках государственно-частного партнерства заключаются *концессионные соглашения*, участники которых в силу специфики осуществляемой деятельности также отличаются особым правовым статусом, который проявляется в осуществлении контроля концедентом (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование) за деятельностью концессионера. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁵¹ по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (автомобильные дороги или участки автомобильных дорог; объекты железнодорожного транспорта; морские и речные порты; системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства; метрополитен и другой транспорт общего пользования; объекты здравоохранения; объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности. Таким образом, концессионные соглашения являются одной из форм государственно-частного партнерства и одним из способов инвестиционной деятельности.

Особенности правового положения кредитных организаций, страховых организаций, клиринговых организаций, специализированных финансовых обществ, специализированных обществ проектного финансирования, профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов, акционерных обществ работников (народных предприятий), аудиторских, оценочных организаций, т.е. *организаций, осуществляющих публично значимую деятельность*, устанавливаются отдельными нормативными актами.

Основными направлениями развития действующего законодательства в сфере регулирования деятельности коммерческих организаций, наделенных публичными полномочиями, являются: расширение конкурентности и открытости механизмов привлечения руководителей в компании с государственным участием, в том числе профессиональных директоров, а также

⁵⁰ О естественных монополиях : федер. закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 34. Ст. 3426.

⁵¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126.

оценки эффективности их деятельности; повышение действенности органов управления компаний с государственным участием, в том числе совершенствование порядка деятельности ревизионных комиссий; совершенствование института специального права Российской Федерации на участие в управлении акционерными обществами («золотой акции») вплоть до отказа; поэтапный отказ от института директив во взаимосвязи с усилением мер ответственности директоров за принятие решений и недостижение установленных показателей деятельности, со страхованием их ответственности; развитие механизмов взаимодействия государственных органов с лицами, входящими в органы управления, иными акционерами; развитие механизмов государственно-частного партнерства при управлении объектами недвижимого имущества, включая концессионные соглашения; развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием; повышение уровня их корпоративного управления и информационной прозрачности; ограничение расширения государственного сектора экономики, в том числе путем установления и соблюдения системы адекватных запретов и ограничений, замещения прямого участия государства в экономике мерами отраслевого и иного регулирования; поэтапное сокращение количества государственных унитарных предприятий; повышение эффективности деятельности вертикально интегрированных структур; минимизация количества объектов, составляющих государственную казну Российской Федерации; продолжение разгосударствления государственного имущества, а также сохранение в федеральной собственности только тех объектов, которые определены Президентом РФ и Правительством РФ как необходимые для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации и выполнения функций государственными органами; переход от продажи отдельного имущества или объектов к продаже бизнес-единиц; повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в государственной собственности с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики и пр.

§ 3. Административно-правовой статус некоммерческих организаций

Правовое положение некоммерческих организаций на современном этапе характеризуется тем, что со дня вступления в силу Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁵² некоммерческие организации могут создаваться только в тех организационно-правовых формах, которые предусмотрены исчерпывающим перечнем ГК РФ.

⁵² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19. Ст. 2304.

При этом продолжает действовать Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵³, положения которого применяются постольку, поскольку они не противоречат положениям ГК РФ. Также названным законом о внесении изменений в ГК РФ установлены правила, согласно которым к созданным до дня его вступления в силу юридическим лицам применяются следующие нормы: к потребительским обществам, жилищным, жилищно-строительным и гаражным кооперативам, садоводческим, огородническим и дачным потребительским кооперативам, обществам взаимного страхования, кредитным кооперативам, фондам проката, сельскохозяйственным потребительским кооперативам – о потребительских кооперативах; к политическим партиям, созданным в качестве юридических лиц профессиональным союзам (профсоюзным организациям), общественным движениям, органам общественной самодеятельности и территориальным общественным самоуправлениям – об общественных организациях; некоммерческим партнерствам, объединениям работодателей, объединениям профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленным, нотариальным и адвокатским палатам – об ассоциациях (союзах); товариществам собственников жилья, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим товариществам – о товариществах собственников недвижимости; общественным и благотворительным фондам – о фондах; государственным академиям наук – о государственных учреждениях; общественным учреждениям – о частных учреждениях.

Особые правила установлены в отношении юридических лиц, создаваемых Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов (госкорпорации «Росатом», «Ростех», Агентство по страхованию вкладов, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Внешэкономбанк», госкомпания «Российские автомобильные дороги»), суть которых состоит в приоритете норм таких законов над нормами ГК РФ.

Основопологающим же является то, что к отношениям по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства, правила ГК РФ не применяются, если законом или уставом некоммерческой организации не предусмотрено иное. То есть деятельность некоммерческой организации, осуществляемая для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ, регулируется не гражданским, а административным законодательством, другими нормативными правовыми актами, а также актами, принимаемыми самими некоммерческими организациями.

⁵³ Там же. 1996. № 3. Ст. 145.

Административная правосубъектность некоммерческих организаций также возникает с момента их государственной регистрации.

Некоммерческая организация подлежит *государственной регистрации* в соответствии с федеральными законами от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается Министерством юстиции РФ или его территориальным органом в соответствии с Административным регламентом⁵⁴. На основании указанного решения Минюста в ЕГРЮЛ вносится соответствующая запись Федеральной налоговой службой РФ. Взаимодействие Минюста и ФНС осуществляется в порядке, утвержденном Приказом Минюста РФ от 12 ноября 2010 г. № 343⁵⁵.

Для государственной регистрации некоммерческой организации представляются следующие документы: заявление; учредительные документы в трех экземплярах; решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в двух экземплярах; сведения об учредителях в двух экземплярах; документ об уплате государственной пошлины; сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией; при использовании в наименовании некоммерческой организации имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие правомочия на их использование. Решение о государственной регистрации должно быть принято Минюстом не позднее чем через 14 рабочих дней со дня получения необходимых документов, а для внесения сведений в ЕГРЮЛ установлен срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений ФНС. О внесении записи уведомляется Минюст, который не позднее трех рабочих дней выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

Административно-правовой статус некоммерческих организаций характеризуется наличием прав таких организаций на *государственную поддержку*.

Оказание экономической поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления некоммерческим организациям осуществляется в различных формах, в том числе: осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

⁵⁴ Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций : приказ Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 455 // Рос. газета. 2012. 16 марта.

⁵⁵ О порядке взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций : приказ Минюста РФ от 12 ноября 2010 г. № 343// Там же. 2010. 31 дек.

нужд у некоммерческих организаций; предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов; предоставление иных льгот.

В приоритетном порядке поддержка оказывается социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими следующих видов деятельности: социальная поддержка и защита граждан; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам; охрана окружающей среды и защита животных; охрана и содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений; оказание юридической помощи на безвозмездной или льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина и др.;

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется в следующих формах: финансовая (путем предоставления субсидий), имущественная (путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества), информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций; предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям, а также юридическим лицам, оказывающим им материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

Административно-правовые отношения складываются в ходе осуществления *контроля за деятельностью некоммерческих организаций*, который реализуется посредством обязанности их раскрывать информацию о своей деятельности. Так, некоммерческие организации, учредителями (участниками, членами) которых не являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, а также не имевшие в течение года поступлений имущества и денежных средств от иностранных источников, представляют в Минюст заявление, подтверждающее их соответствие таким положениям, и информацию в произвольной форме о продолжении своей деятельности. Кроме того, такие организации обязаны ежегодно размещать в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставлять средства массовой информации для опубликования сообщения о продолжении своей деятельности. В случае несоответствия некоммерческой организации указанным положениям они обязаны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном

составе руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, а некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, – также аудиторское заключение. Кроме того, на такие организации возложена обязанность ежегодно, а на некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, – один раз в полгода – размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставления средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган.

Контроль за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, осуществляется при проведении федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, за исключением бюджетных и казенных учреждений, и ведомственного контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений.

Федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций осуществляется уполномоченным органом согласно его компетенции (Минюстом) в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций»⁵⁶.

Содержание административно-правового статуса некоммерческих организаций определяется организационно-правовой формой их создания.

В соответствии с ГК РФ к организационно-правовым формам, в которых могут создаваться некоммерческие организации, относятся:

1. *Потребительские кооперативы*, в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы.

Потребительским кооперативом признается основанное на членстве добровольное объединение граждан или граждан и юридических лиц в целях удовлетворения их материальных и иных потребностей, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Правовое положение потребительских кооперативов конкретизируется такими нормативными актами, как: Закон РФ от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»⁵⁷, Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»⁵⁸, Федеральным законом от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»⁵⁹, Федеральным законом от 30 дека-

⁵⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4130.

⁵⁷ Рос. газета. 1992. 19 июня.

⁵⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3627.

⁵⁹ Там же. 1995. № 50. Ст. 4870.

бря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»⁶⁰, Жилищным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ⁶¹, Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»⁶². Положения Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» на потребительские кооперативы не распространяются.

2. *Общественные организации*, к которым относятся в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления.

Общественными организациями признаются добровольные объединения граждан, объединившихся в установленном законом порядке на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁶³, действующий в части, не противоречащей ГК РФ, закрепляет, что общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

При этом, как уже говорилось выше, к политическим партиям, профессиональным союзам (профсоюзным организациям), органам общественной самодеятельности и территориальным общественным самоуправлениям применяются нормы ГК об общественных организациях, к общественным и благотворительным фондам – о фондах; к общественным учреждениям – о частных учреждениях.

Таким образом, к указанной группе некоммерческих организаций, получивших название общественных организаций, отнесены: ранее созданные общественные объединения в форме политических партий, профсоюзов, общественных организаций, органов общественной самодеятельности, а также территориальные общественные самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁶⁴ *политическая партия* – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политическая партия должна отвечать следующим требованиям: политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъек-

⁶⁰ Там же. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 41.

⁶¹ Там же. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

⁶² Там же. 1998. № 16. Ст. 1801.

⁶³ Там же. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁶⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

тов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; в политической партии должно состоять не менее 500 членов; руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации. Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается.

Согласно Федеральному закону 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁶⁵ профсоюз представляет собой добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Органом общественной самодеятельности признается не имеющее членства общественное объединение, целью которого выступают 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 органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Под *территориальным общественным самоуправлением* понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения⁶⁶.

3. *Общественным движением* является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее со-

⁶⁵ Там же. 1996. № 3. Ст. 148.

⁶⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

циальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

4. *Ассоциации (союзы)*, к которым относятся в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные палаты.

Ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

В организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие), саморегулируемые организации и их объединения.

Некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на осуществление социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих функций в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁶⁷ *саморегулируемыми организациями* признаются некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида, созданные в целях разработки и установления стандартов и правил деятельности, а также контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Возможность создания саморегулируемых организаций в отдельных сферах деятельности предусмотрена различными федеральными законами: от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»⁶⁸ (саморегулируемые организации актуариев); от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (саморегулируемые организации рекламода-

⁶⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁶⁸ Там же. 2013. № 44. Ст. 5632.

телей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц); от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (саморегулируемые организации оценщиков); от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (саморегулируемые организации аудиторов); от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»⁶⁹ (саморегулируемые организации медиаторов); и др.

Согласно Федеральному закону от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»⁷⁰ *объединение работодателей* является формой некоммерческой организации, основанной на членстве работодателей (юридических и (или) физических лиц). Объединения работодателей могут создаваться по территориальному (региональному, межрегиональному), отраслевому, межотраслевому, территориально-отраслевому признакам.

Объединения профсоюзов также создаются с учетом названных критериев и представляют собой объединения организаций профсоюзов.

Торгово-промышленная палата в соответствии с Законом РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»⁷¹ является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей. Торгово-промышленные палаты создаются в целях содействия развитию экономики Российской Федерации, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктур, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате⁷² предусматривают создание нотариальных палат и Федеральной нотариальной палаты.

Нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, получившие или желающие получить лицензию на право нотариальной деятельности. Нотариальные палаты образуются в каждом субъекте РФ. Нотариальная палата представляет и защищает интересы нотариусов, оказывает им помощь и содействие в развитии частной нотариальной деятельности; организует стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышение профессиональной подготовки нотариусов; возмещает затраты на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов; организует страхование нотариальной деятельности.

⁶⁹ Там же. 2010. № 31. Ст. 4162.

⁷⁰ Там же. 2002. № 48. Ст. 4741.

⁷¹ Рос. газета. 1993. 12 авг.

⁷² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : утв. Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Рос. газета. 1993. 13 марта.

Федеральная нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение нотариальных палат республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, основанное на их обязательном членстве.

5. Товарищества собственников недвижимости.

Товариществом собственников недвижимости признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т.п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами.

6. Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Казачьими обществами признаются внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации объединения граждан, созданные в целях сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»⁷³, добровольно принявших на себя в порядке, установленном законом, обязательства по несению государственной или иной службы. Согласно названному закону казачье общество – форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества. Казачье общество создается в виде хуторского, станичного, городского, районного (юртового), окружного (отдельского) или войскового казачьего общества, члены которого в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Управление казачьим обществом осуществляется высшим органом управления казачьего общества, атаманом казачьего общества, а также другими органами управления казачьего общества, образуемыми в соответствии с уставом казачьего общества. Казачье общество подлежит внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, ведение которого осуществляется Минюстом и его территориальными органами в соответствии с Указом Президента РФ от 21 сентября 2003 г. № 1096 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном вести государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»⁷⁴.

7. Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Общинами коренных малочисленных народов Российской Федерации признаются добровольные объединения граждан, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации и объединившихся по кров-

⁷³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 50. Ст. 5245.

⁷⁴ Там же. 2003. № 39. Ст. 3739.

народственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁷⁵ лица, относящиеся к малочисленным народам, вправе создавать на добровольной основе общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁷⁶ установил, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ могут оказывать помощь общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов в виде: заключения с общинами малочисленных народов, союзами (ассоциациями) общин малочисленных народов договоров на выполнение работ и предоставление услуг в соответствии с гражданским законодательством; целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов; бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционного хозяйствования малочисленных народов; социального заказа на разработку и реализацию региональных и местных программ социально-экономической помощи общинам малочисленных народов, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

8. Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁷⁷ *адвокатская палата* является негосударственной некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатов одного субъекта РФ. Адвокатская палата создается в целях обеспечения оказания квалифицированной юридической помощи, ее доступности для населения на всей территории данного субъекта РФ, организации юридической помощи, оказываемой гражданам Российской Федерации бесплатно, представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях, контроля за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением адвокатами кодекса профессиональной этики адвоката.

⁷⁵ Там же. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁷⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁷⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

Федеральная палата адвокатов Российской Федерации является общероссийской негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей адвокатские палаты субъектов РФ на основе обязательного членства.

9. Адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами, создаются в виде коллегии адвокатов, адвокатского бюро или юридической консультации.

10. *Фонды*, к которым относятся в том числе общественные и благотворительные фонды.

Фондом признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели.

11. *Учреждения*, к которым относятся государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения.

Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо, соответственно, Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). При создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц.

Государственное учреждение и муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» *бюджетным учреждением* признает некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий, соответственно, органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции

и полномочия учредителя. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие данным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ⁷⁸ *казенное учреждение* представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Правовой статус *автономного учреждения* определен Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»⁷⁹, согласно которому автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры,

⁷⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁷⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45. Ст. 4626.

средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. Государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

Основными отличиями вышеуказанных типов государственных и муниципальных учреждений являются следующие:

а) казенные учреждения могут выполнять как государственные (муниципальные) функции, так и оказывать государственные (муниципальные) услуги (выполнять работы) физическим и юридическим лицам. В свою очередь, бюджетные и автономные учреждения могут быть созданы исключительно для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Осуществление государственных (муниципальных) функций не их задача;

б) сферы деятельности не ограничены для одного типа учреждений – бюджетных. Для казенных учреждений установлено ограничение, согласно которому по типу казенных учреждений не могут быть созданы государственные учреждения субъектов РФ и муниципальные учреждения, участвующие в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования. В отношении автономных учреждений самим определением автономного учреждения установлен исчерпывающий перечень сфер, в которых они могут осуществлять свою деятельность: сферы науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах);

в) казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества. Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено. Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого

имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества. По обязательствам бюджетного и автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества учреждения.

В Российской Федерации создаются и функционируют все типы государственных и муниципальных учреждений, при этом большинство из них создано по типу бюджетных учреждений, к которым относятся учреждения образования, здравоохранения, науки, ветеринарной службы, водного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, лесного хозяйства, молодежной политики, природных ресурсов и экологии, связи и информатики, сельского хозяйства, социального обеспечения и социального обслуживания, средств массовой информации, транспорта и дорожного обслуживания, труда и занятости населения, физической культуры и спорта и иные. Второе место по количеству занимают казенные учреждения, в форме которых созданы воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, военные комиссариаты, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти, психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения и иные. В меньшей степени представлены автономные учреждения, сферы деятельности которых образование, здравоохранение и некоторые другие⁸⁰.

Что касается определения организационно-правовой формы органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления, следует отметить, что, как правило, указные органы наделяются правами юридического лица. Однако ни Гражданским кодексом, ни нормативными актами, устанавливающими статус органов государственной власти и местного самоуправления, не названы типы учреждений, положение которых характерно для таких органов. Вместе с тем в соответствии со ст. 6 и п. 11 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ на данные органы распространяются нормы, определяющие правовое положение казенных учреждений.

12. Автономные некоммерческие организации.

Автономной некоммерческой организацией признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе

⁸⁰ Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. URL: <http://bus.gov.ru>

имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности. Автономная некоммерческая организация может быть создана одним лицом (может иметь одного учредителя). Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей. Учредители автономной некоммерческой организации могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами. Автономная некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения целей, ради которых она создана, и соответствующей этим целям, создавая для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственные общества или участвуя в них.

13. Религиозные организации.

В соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁸¹ религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные. Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций. Религиозной организацией признается также учреждение или организация, созданные централизованной религиозной организацией в соответствии со своим уставом, имеющие указанные цель и признаки, в том числе руководящий либо координирующий орган или учреждение, а также духовная образовательная организация.

Государство уважает внутренние установления религиозных организаций, если указанные установления не противоречат законодательству Российской Федерации. Надзор за исполнением законодательства РФ о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации.

14. Публично-правовые компании.

Как уже говорилось выше, несмотря на то что ГК РФ упоминает такую организационно-правовую форму некоммерческих организаций, как публично-правовая компания, сущность ее не раскрыта.

Кроме того, остается непонятным соотношение такой формы с действующими сегодня государственными корпорациями и государственной компанией, которым не нашлось места среди организационно-правовых форм

⁸¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

юридических лиц. Это объясняется тем, что в Концепции развития гражданского законодательства было указано, что госкорпорации не являются ни корпорациями (не имеют членства), ни государственными организациями (будучи частными собственниками своего имущества), ни некоммерческими организациями, ибо в ряде случаев создаются для осуществления предпринимательской деятельности. Фактически госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле гражданского права, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу. Поэтому в Концепции был сделан вывод о целесообразности исключения законодательной возможности создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме госкорпораций путем отмены соответствующих правил Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Однако указанные нормы до сих пор не отменены.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям.

Главную особенность статуса этих юридических лиц составляет то обстоятельство, что каждая госкорпорация создается на основании специального федерального закона.

В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»⁸² *государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»* наделена полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии, государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, а также нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии.

Корпорация создается и действует в целях проведения государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организаций, осуществляющих эксплуатацию судов атомного ледокольного флота (судов атомного технологического обслуживания, а также судов с ядерными энергетическими установками – атомных ледоколов и транспортных судов), обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области.

⁸² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078.

Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»⁸³ определил цели деятельности корпорации: содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций, путем привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, а также участия в социальных и иных общественно значимых проектах в интересах государства и общества.

Согласно Федеральному закону от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»⁸⁴ целями деятельности Фонда являются создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, осуществления информационно-разъяснительной и иной деятельности, направленной на просвещение граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие в подготовке кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства действует до 1 января 2018 г., после чего подлежит ликвидации.

В соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁸⁵ Агентство по страхованию вкладов является государственной корпорацией, целью деятельности которой выступает обеспечение функционирования системы страхования вкладов. При осуществлении функций по обязательному страхованию вкладов Агентство: организует учет банков (ведет реестр банков); осуществляет сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов; осуществляет мероприятия по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам; имеет право обращаться в Банк России с предложением о применении к банкам за нарушение требований закона мер ответственности, предусмотренных Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁸⁶ и нормативными актами Банка России; инвестирует временно свободные средства фонда обязательного страхования вкладов в депозиты Банка России и (или) в иные активы (объекты инвестирования), совершает с Банком России сделки РЕПО; имеет право требовать от банков размещения информации о системе страхования вкладов и об участии в ней банка в доступных для вкладчиков помещениях банка, в которых осуществляется обслуживание вкладчиков; определяет

⁸³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 5814.

⁸⁴ Там же. 2007. № 30. Ст. 3799.

⁸⁵ Там же. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5029.

⁸⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

порядок расчета страховых взносов; осуществляет функции конкурсного управляющего (ликвидатора) при банкротстве кредитных организаций и др.

Согласно Федеральному закону от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»⁸⁷ Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк) действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Государственной компанией признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления. В России была создана одна Государственная компания на основании Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸⁸. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» создана Российской Федерацией в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления, а также в целях поддержания в надлежащем состоянии и развития сети автомобильных дорог Государственной компании, увеличения их пропускной способности, обеспечения движения по ним, повышения качества услуг, оказываемых пользователям автомобильными дорогами Государственной компании, развития объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог Государственной компании.

Анализ правового положения госкорпораций и госкомпаний показывает, что они создаются для реализации различных целей и задач, полномочия каждой из них отличаются существенным разнообразием, разнородны и сферы их деятельности. Вместе с тем можно отметить их общий признак – наличие публично-властных полномочий.

В целом законодательство, посвященное регулированию правового статуса некоммерческих организаций, развивается в направлении сокращения организационно-правовых форм некоммерческих организаций, унификации правовых норм, закрепляющих положение указанного вида юридических лиц, создания единой системы правового регулирования всех форм некоммерческих организаций, устранения пробелов, повторов и противоре-

⁸⁷ Там же. 2007. № 22. Ст. 2562.

⁸⁸ Там же. 2009. № 29. Ст. 3582.

чий, исключения некоторых юридических лиц из перечня некоммерческих организаций, принятия нормативных актов, регламентирующих положение публично-правовых компаний.

§ 4. Юридические лица публичного права

4.1. Понятие и особенности юридических лиц публичного права

Развитие системы российского права, в том числе ее подразделение на частные и публичные отрасли, породило в правовой науке дискуссию о возможности и целесообразности выделения особой категории юридических лиц – юридических лиц публичного права. Как отмечает О. А. Ястребов, институт юридического лица публичного права известен ныне практически всем странам романо-германской правовой семьи, причем не только европейским, но и латиноамериканским, а также африканским, сохранившим в той или иной мере правовые системы европейских государств – бывших метрополий. Известен был этот институт и досоветской России, когда главным критерием классификации юридических лиц считалось их подразделение на публичные и частные, а не на коммерческие и некоммерческие организации, как это принято в современной доктрине и законодательстве. В настоящее время речь должна идти не о заимствовании института юридического лица публичного права, а об его возрождении после отказа от использования в советский период⁸⁹.

В современный период актуальными являются проблемы разработки и законодательного закрепления дефиниции юридического лица публичного права, выявления его особенностей по сравнению с юридическим лицом частного права, классификации, определении правового положения отдельных категорий и видов юридических лиц публичного права.

Понятие юридического лица было разработано представителями цивилистической науки в целях определения особенностей участия определенных групп субъектов в гражданских правоотношениях. Определение юридического лица закреплено в ст. 48 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных Гражданским кодексом. Главное в этом определении – это имущественная обособленность юридического лица от имущества лиц, его создавших, возможность юридического лица быть самостоятельным участником гражданского оборота, принимать на себя обязательства и также самостоятельно нести по ним ответственность.

⁸⁹ См.: Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 3.

Причем в данном случае речь идет о добровольном, равноправном участии юридического лица в соответствующих правоотношениях.

Однако существует большое количество организаций, созданных не на основе гражданского законодательства, а в соответствии с законами иных отраслей права, основная цель которых заключается не в хозяйственной, а в управленческой деятельности, обладающих публичной властью, действующих на основе принципов субординации, подчинения. В их число входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, некоторые некоммерческие и иные организации. Несмотря на то что законодательство допускает их участие в отношениях, регулируемых частным (преимущественно гражданским) правом, не это является определяющим в характеристике их правового положения. Порядок их организации и деятельности, полномочия, гарантии и ответственность закрепляются нормами конституционного, административного, муниципального и иных публичных отраслей права, существенным образом отличаются от содержания правового положения организаций, выступающих в качестве юридических лиц частного права.

Многие из этих органов и организаций называются в данных законах юридическими лицами, однако они не в полной мере соответствуют критериям юридических лиц, установленных Гражданским кодексом РФ. В силу этого в российской юридической науке возникла дискуссия о том, может ли категория юридического лица регулироваться нормами иных отраслей права, либо она должна оставаться только цивилистическим понятием.

Представители науки гражданского права не считают необходимым выделение особого вида юридических лиц публичного права. Так, А. Курбатов полагает, что статус юридических лиц необходим органам публичной власти не для выполнения публичных функций (по осуществлению правосудия, управленческих, контрольно-надзорных и т.д.), а для участия в имущественном обороте, что предполагает самостоятельное совершение разрешенных сделок (в основном связанных с обеспечением деятельности этих органов) и разделение ответственности с государством в рамках этих отношений. Путем наделения государственных органов правами юридического лица оформляется их гражданско-правовой статус, поскольку лишь в этом случае они могут быть признаны стороной в правоотношении и соответственно выступать истцом и ответчиком в суде. В остальных случаях стороной правоотношения, в котором участвуют эти государственные органы, является публично-правовое образование⁹⁰. Поэтому, по его мнению, их следует считать юридическими лицами, выполняющими публичные функции. Создавать систему понятий, параллельных уже существующим (например, обозначать публично-правовые образования юридическими лицами), бессмысленно. Ни к чему кроме путаницы это не приводит. При этом следует отличать ответственность юридических лиц, выполняющих публичные функции (как правило, это государственные и муниципальные органы), в имущественных отношениях, от ответственности за ненадлежащее выполнение ими публичных функций,

⁹⁰ См.: Курбатов А. О юридических лицах публичного права // *Хозяйство и право*. 2009. № 10. С. 79.

которую несет соответствующий бюджет (в виде возмещения убытков), а также от ответственности должностных лиц этих органов (в виде дисциплинарной, административной и уголовной ответственности)⁹¹.

Е. А. Суханов отмечает, что термин «юридическое лицо публичного права» носит условный характер. Из его буквального смысла как бы следует, что речь идет об участниках не публичных, а гражданских правоотношений. Организации становятся самостоятельными участниками гражданского оборота, а не публичного права. От «обычных юридических лиц они отличаются лишь тем, что возникли вне сферы гражданского права. Признание за ними самостоятельной правосубъектности имеет целью, прежде всего, предоставить им возможность участия именно в гражданских (частных) правоотношениях, поскольку для признания их участниками публично-правовых отношений статус юридического лица не требуется»⁹².

Аналогична позиция А. В. Винницкого, который отмечает, что публично-территориальные образования признаются субъектами гражданского права, однако отсутствует необходимость признавать их особыми публичными лицами⁹³. Об этом же пишет Н. А. Лесняк: «Вопрос о наделении органов публично-правовых образований правами юридического лица является одним из наиболее спорных в современной юридической юриспруденции. В принципе органы единого целого не могут быть самостоятельными субъектами прав и обязанностей, поскольку являются составными частями этого целого...нет такого случая, когда бы указанные органы одновременно выступали в качестве самостоятельных субъектов правоотношений»⁹⁴.

Тем не менее категория юридических лиц публичного права все чаще употребляется в современной юридической литературе, преимущественно в работах специалистов в области административного, конституционного и иных отраслей публичного права. На официальном уровне идея о введении правой конструкции юридического лица публичного права была впервые представлена в п. 35 Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., подготовленной Минэкономразвития Российской Федерации: «Назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых систем»⁹⁵.

В условиях отсутствия единых доктринальных подходов относительно понятия и классификации юридических лиц публичного права, как отмечают Т. Н. Сафронова и Т. Н. Тычинина, дополнительную актуальность приобретают вопросы поиска адекватной методологической основы понятия указанного типа юридических лиц. При определении статуса юридического лица

⁹¹ См.: Там же. С. 80.

⁹² Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 23.

⁹³ См.: Винницкий А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал рос. права. 2011. № 5. С. 82.

⁹⁴ Лесняк Н. А. О целесообразности наделения органов местного самоуправления правами юридического лица // Гражданское право. 2010. № 3. С. 18–19.

⁹⁵ Закон. 2006. № 9. С. 27.

Европейский суд по правам человека учитывает следующее: осуществляет ли организация общественно значимые функции и наделена ли она публичными полномочиями; каким образом осуществляется управление юридическим лицом; насколько органы управления автономны в своей деятельности; каковы источники его финансирования; какова доля органов власти в уставном капитале юридического лица; является юридическое лицо монополистом в соответствующей сфере или оно действует в области, открытой для конкуренции. Квалификация Европейским судом по правам человека юридических лиц в качестве «правительственной организации» и «неправительственной организации» прямо не зависит от статуса этого лица по национальному праву. К первым Европейский суд относит государственные и муниципальные предприятия, в связи с этим ответственность возлагается на государство, а также любое юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы, если органы управления не обладают независимостью от государства, а деятельность их находится под контролем государства⁹⁶.

Наиболее подробно концепция юридического лица публичного права изложена в монографиях таких известных российских ученых, как В. Е. Чиркин, О. Е. Кутафин, А. Г. Кузьмин, О. А. Ястребов и др.⁹⁷ В. Е. Чиркин, автор одной из первых монографий по данной проблематике, отмечает, что сама категория юридического лица не есть нечто исключительно присущее частному праву. Он полагает, что, во-первых, необходимо выработать более *обобщенное понятие юридического лица*, которое охватывало бы их различные виды, во-вторых, *разделить юридические лица* частного права и публичного права, в-третьих, создать *особые понятия* юридического лица частного права и юридического лица публичного права⁹⁸.

Рассмотрим особенности юридического лица публичного права, выделенные и обоснованные В. Е. Чиркиным⁹⁹.

1. Юридическое лицо публичного права – не частно-правовое, а *публично-правовое образование*. Под этим термином в широком значении понимается публично-территориальное образование (государство, субъект Федерации, муниципальное образование), территориальный публичный коллектив (государственно-организованное общество, общество субъекта Федерации, население муниципального образования), органы и учреждения публичной власти и некоммерческие общественные объединения.

2. В отличие от юридических лиц частного права юридическое лицо публичного права имеет иное *социальное качество*. Это другой тип юридичес-

⁹⁶ См.: *Тычина Т. Н., Сафронова Т. Н.* Юридические лица публичного права (гражданско-правовой аспект) // Материалы Всероссийской заочной науч.-практ. конф. «Юриспруденция в современной России» (5 марта 2011 г.). URL: <http://sibac.info>

⁹⁷ См.: *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007; *Кутафин О. Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007; *Кузьмин А. Г.* Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007; *Ястребов О. А.* Юридическое лицо публичного права... ; и др.

⁹⁸ См.: *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. С. 75.

⁹⁹ См.: Там же. С. 76–94.

кого лица. Его назначение в обществе – не предпринимательская деятельность, не участие в гражданском обороте (такие виды деятельности для него могут быть только побочными при достижении основных уставных целей), а решение задач общественного, социального характера.

Главная цель юридического лица публичного права – выполнение «общих дел» (для государства, субъекта Федерации, муниципального образования, территориального публичного коллектива, органа и учреждения государства или местного самоуправления), стремление к «общей пользе» (общественные объединения). В целом назначение такого юридического лица в обществе – деятельность во имя «общего блага», что включает и общие дела, и общую, точнее, общественную пользу.

3. Различны не только цели и природа юридических лиц частного и публичного права, но также их *интересы* и воля. Если юридическое лицо частного права (например, акционерное общество) реализует общие интересы группы частных лиц, его участников, которых объединяет главная цель – прибыль, собственная выгода участников, то юридическое лицо публичного права действует в общественных интересах. Вместе с тем в рамках наиболее общего общественного интереса («общее благо») существуют конкретные общественные интересы различных видов юридических лиц публичного права. Они могут быть интересами или отражением интересов определенной социальной, национальной, территориальной или иной общности, всего общества.

Поскольку неодинаковы интересы различных видов юридических лиц публичного права, то неодинакова и их *воля*, ее природа. У юридического лица и частного, и публичного права есть своя воля, но воля первого имеет совокупный характер согласования отдельных волей участников на основе частных (иногда личных) интересов. Воля юридического лица публичного права формируется на основе общественных интересов, социальных позиций определенных групп населения (или всего народа), позиций, которые связаны не с частными или личными, а с их *жизненными* интересами (интересами определенных групп или всего общества).

4. Юридическое лицо публичного права всегда, хотя и по-разному, связано с публичной властью. Оно либо осуществляет такую власть (органы государства, субъектов Федерации, местного самоуправления), либо борется за нее (политические партии), сотрудничает с ней, выступает в качестве составной части групп давления на власть (общественные объединения), составляет источник такой власти (народ, население публично-территориального образования). Публичная власть государственных и муниципальных органов и учреждений в пределах их территории, компетенции, специализации распространяется на неопределенный круг субъектов, что невозможно для коммерческих организаций, такой властью не обладающих.

5. Юридические лица и частного, и публичного права могут иметь и имеют неодинаковые *организационно-правовые формы*. В ст. 48 ГК РФ все юридические лица объединены общим термином «организация». Юридические лица публичного права тоже могут быть организациями (партии, профсоюзы и др.), но в публичном праве (и в теории права) существуют более строгие

различия. Есть организации, учреждения, органы, территориальные публичные коллективы, общественные фонды и др.

Это обстоятельство должно быть учтено в определении юридического лица публичного права и юридического лица вообще. Вряд ли можно свести все организационно-правовые формы юридического лица к общему понятию организации. Поэтому в качестве наиболее общего термина для характеристики организационно-правовой формы юридического лица (в том числе публичного права) предлагается термин «образование» (публично-правовое образование).

6. Неодинаковы *способы создания* юридических лиц частного и публичного права. Государственное (правовое) признание (и, следовательно, правовое создание) многих видов юридических лиц публичного права осуществляется не путем регистрации, а в иных формах. Так, государственные органы, учреждения создаются путем принятия законов, иных нормативных правовых актов. Представительный орган муниципального образования формируется путем выборов. Для создания общественных объединений применяется специальный порядок регистрации с предварительным решением об этом уполномоченного органа исполнительной власти. Учет зарегистрированных юридических лиц частного и публичного права ведется в разных частях реестров, а иногда – в разных реестрах и разными органами.

7. *Субъектный, материальный состав* юридических лиц публичного права иной, чем состав юридических лиц частного права. В государственных и муниципальных органах и учреждениях это не члены или участники, а штатный состав государственных или муниципальных служащих, в отношении которых присутствуют иерархия, подчиненность. В представительных органах это депутаты, избираемые населением. Состав территориального коллектива – это совокупность его постоянных жителей.

8. Юридические лица частного, и публичного права имеют свое *имущество*, которое находится в условиях разных правовых режимов. Имущество юридического лица частного права находится в его частной собственности. Это может быть любое имущество, не запрещенное законом и не изъятое из гражданского оборота.

Собственниками государственного и муниципального имущества являются публично-территориальные образования – Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. От их имени могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде, соответственно, органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским кодексом РФ *на праве хозяйственного ведения или оперативного управления*. Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют *государственную казну* Российской Федерации, *казну субъекта РФ*.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским кодексом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют *муниципальную казну* соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Вопрос о правовом режиме имущества, закрепленного за органами государства, муниципальных образований, в Гражданском кодексе РФ не решен. Несмотря на то что режим оперативного управления гражданским законодательством отнесен к учреждениям вообще, статусом которых наделяются и органы публичной власти, к государственным и муниципальным органам содержание данного правового режима имущества не подходит.

9. Юридические лица публичного права в качестве правовой основы деятельности не всегда имеют *уставы*. Основным документом государства Российской Федерации является его Конституция. Конституции, уставы определяют статус субъектов Федерации. Свои уставы имеют муниципальные образования.

У органов государства, муниципальных образований роль уставов выполняют положения или приказы, издаваемые вышестоящими органами, руководителями органов. Государственные, муниципальные учреждения могут иметь уставы, утверждаемые вышестоящими органами. Уставы есть у некоммерческих общественных объединений.

10. Система органов юридического лица публичного права иногда может быть похожей на систему органов коммерческой организации. Это относится, прежде всего, к общественным объединениям. Отличительной особенностью является то, что в общественном объединении все члены имеют равное число голосов, тогда как, например, в акционерном обществе при решении вопросов главное значение имеет число (стоимость) акций.

Публично-территориальные образования имеют совершенно иную систему органов. Так, органы государственной власти подразделяются на органы законодательной, исполнительной, судебной власти. В структуру органов местного самоуправления муниципального образования входят представительный, исполнительно-распорядительный, контрольно-счетный органы, глава муниципального образования.

11. В деятельности юридических лиц публичного права, как и в деятельности юридических лиц частного права, существует определенная *автономия*. Однако ее характер, степень и формы иные, поскольку она проявляется в деятельности особого рода. В отношении государственных, муниципальных органов и учреждений, где доминируют назначаемость и соподчиненность, строгое разграничение компетенции, регламентированный порядок отношений данных юридических лиц с другими субъектами права, автономия ограничена. Однако степень этих ограничений различается от вида органа публичной власти, порядка его формирования, места в системе управления и других обстоятельств.

В большей степени автономией обладают законодательные органы государственной власти, органы судебной власти, представительные органы местного самоуправления. В системе исполнительной власти, в рамках управленческой вертикали, автономия ограничена.

12. *Ответственность* юридического лица публичного права в своей основе имеет не частно-правовой, а публично-правовой характер. В числе мер ответственности, применяемой к юридическим лицам публичного права, присутствуют роспуск представительного органа, отрешение от должности высшего должностного лица, ограничение полномочий или ликвидация государственного, муниципального органа, учреждения и другие, не применяемые к юридическим лицам частного права.

Таким образом, *юридическое лицо публичного права* – это признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия¹⁰⁰.

Для того чтобы лучше выявить особенности юридических лиц публичного права, их необходимо объединить в группы. В. Е. Чиркин выделяет следующие групповые общие признаки юридических лиц публичного права, являющиеся главными для их классификации: 1) способы отношений и связей с публичной властью (осуществление власти или иные отношения); 2) организационно-правовая форма того или иного вида публично-правового образования (объединение, учреждение, орган и др.); 3) порядок создания; 4) способы деятельности¹⁰¹.

Руководствуясь указанным подходом, В. Е. Чиркин выделяет пять родов юридических лиц публичного права, внутри которых есть свои градации:

- 1) государство и государственные (государст्वоподобные) образования (субъекты Федерации и территориальные автономии);
- 2) территориальные публичные коллективы разного уровня;
- 3) органы публичной власти (государства, субъектов Федерации муниципальных образований);
- 4) учреждения публичной власти (государственные и муниципальные);
- 5) некоммерческие организации общественного характера¹⁰².

О. А. Ястребов предлагает следующую систему признаков юридического лица публичного права как разновидности общеправовой категории юридического лица:

- а) организационное единство, выражающееся в определенной внутренней структуре, единстве воли и цели;

¹⁰⁰ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 94.

¹⁰¹ Там же. С. 101.

¹⁰² Там же. С. 102.

б) отличие правосубъектности организации, наделяемой юридической личностью нормами публичного права, от правосубъектности составляющих ее физических лиц;

в) персонификация организации нормами публичного права, наличие у нее собственных идентифицирующих признаков (наименование, организационно-правовая форма и др.) и подчинение в организационном и функциональном планах режиму публичного права;

г) особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных, публичных интересов;

д) особый порядок создания, определяемый нормами публичного права;

е) интегрированность в систему публичного управления.

Исходя из выделенных признаков под юридическим лицом публичного права, по мнению Ястребова, следует понимать организацию, которая создана законом или во исполнение закона для реализации общественно значимых целей, интегрирована в систему публичного управления и действует от своего имени в установленной организационно-правовой форме в рамках правового режима, определенного в своей основе нормами публичного права.

Система юридических лиц публичного права как общетеоретическое понятие в качестве основного критерия своего структурирования должна иметь подразделение этих лиц на государственные (т.е. интегрированные в государственную организацию) и негосударственные. Каждый из этих двух классов юридических лиц, в свою очередь, может быть подразделен на территориальные и институциональные (или функциональные). Государственные публичные юридические лица по критерию наличия или отсутствия публичных полномочий подразделяются на: потестарные и непотестарные¹⁰³.

Несколько иной подход к определению юридических лиц публичного права предлагает О. Ю. Усков. Рассматривая вопрос о том, как должно конструироваться понятие юридического лица публичного права, он предлагает учитывать следующие моменты. Во-первых, понятие юридического лица публичного права предполагает, что им охватывается прежде всего то, что имеет все признаки обыкновенного юридического лица, т.е. юридического лица частного права, поскольку, по его мнению, очевидно, что понятия юридического лица и юридического лица публичного права соотносятся как род и вид. Во-вторых, помимо признаков обыкновенного юридического лица, юридическое лицо публичного права должно обладать еще и дополнительными признаками, как раз позволяющими относить его к особой разновидности юридических лиц. Представляется, что таким дополнительным признаком, позволяющим отнести с гражданско-правовой точки зрения правосубъектные организации к юридическим лицам публичного права, будет наличие у них публично-властных полномочий. В силу изложенного О. Ю. Усков делает следующие выводы о понятии и видах юридических лиц публичного права:

1. Под юридическими лицами публичного права необходимо понимать организации, которые наряду с гражданской правосубъектностью обладают

¹⁰³ См.: Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права... С. 14–15.

еще и публично-властными полномочиями, что отличает их от обыкновенных юридических лиц (или юридических лиц частного права).

2. Помимо государства и иных публично-правовых образований, юридические лица публичного права могут существовать в форме публично-правовых учреждений и публично-правовых корпораций.

3. Публично-правовые учреждения создаются государством в целях ограничения исполнительно-распорядительных полномочий правительства.

4. Целями создания публично-правовых корпораций является ограничение полномочий государственной власти и наделение публично-властными полномочиями негосударственных организаций¹⁰⁴.

Таким образом, в настоящее время существует настоятельная потребность научно-теоретического определения и легального закрепления в российском законодательстве понятия юридического лица публичного права в целях устранения имеющихся в настоящее время противоречий положений Гражданского кодекса РФ и иных федеральных законов, определяющих правовой статус органов публичной власти, иных публично-правовых организаций и корпораций.

4.2. Виды юридических лиц публичного права

Рассмотрим основные виды юридических лиц публичного права, которые выделяют авторы исследований по соответствующей тематике. Наиболее острая дискуссия существует по поводу возможности признания юридическими лицами публичного права *публично-территориальных образований*.

Публично-территориальными образованиями являются государство, субъекты государства или, по образному выражению В. Е. Чиркина, «государствозподобные» образования, а также муниципальные образования как территории, в границах которых реализуется публичная муниципальная власть. Гражданский кодекс РФ – единственный нормативный акт, содержащий в настоящее время легальное определение юридического лица, не относит к их числу публично-территориальные образования. Статья 124 ГК РФ устанавливает, что Российская Федерация, субъекты РФ: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования – выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. К данным субъектам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Как предусмотрено ст. 125 ГК РФ, от имени Российской Федерации и субъектов РФ органы государственной власти могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и

¹⁰⁴ См.: Усков О. Ю. Юридические лица публичного права : понятие и виды. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=4&art=760>

обязанности, выступать в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Органы местного самоуправления от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в п. 1 настоящей статьи, в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Таким образом, публично-территориальные образования признаются Гражданским кодексом РФ субъектами права, но не юридическими лицами – субъектами правоотношений. О том, что употребление понятия юридического лица применительно к публично-территориальным образованиям означает искажение современной сущности данного понятия, говорит А. Курбатов¹⁰⁵.

Публично-территориальные образования, безусловно, являются субъектами права. Так, государство выступает организацией публичной власти народа, т.е. народ делегирует свою власть государству, с тем чтобы оно выражало и защищало его интересы. Для этого государство обладает собственностью, финансами, определенной законом компетенцией, системой органов, т.е. выступает как субъект права. В конкретных правоотношениях от имени государства, действительно, обычно выступают его органы, должностные лица.

Тем не менее представители науки конституционного права признают Российскую Федерацию в качестве особого самостоятельного субъекта конституционно-правовых отношений: «народ – государство», «общество – государство», «гражданин – государство», «государство – общественные объединения», «экономика и государство», «государственная собственность – государство»¹⁰⁶. К числу юридических лиц публичного права В. Е. Чиркин относит государство, субъекты государства и муниципальные образования.

В муниципальном праве особым субъектом муниципально-правовых отношений называют муниципальные образования – городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) городов федерального значения¹⁰⁷. Муниципальное образование – это публично-территориальное образование, создаваемое в населенных пунктах либо на территориях, объединяющих населенные пункты, либо на части территории населенных пунктов – городов с внутригородскими районами и городов федерального

¹⁰⁵ См.: Курбатов А. О юридических лицах публичного права. С.79.

¹⁰⁶ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс. М. : Юристь, 2007. Т. 1. С. 40.

¹⁰⁷ См., например: Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 48.

значения, в целях осуществления их населением местного самоуправления, являющееся пространственной границей реализации принадлежащей населению публичной муниципальной власти, и характеризующееся наличием органов местного самоуправления, местного бюджета и муниципального имущества, а также устава о местном самоуправлении.

Следует отметить, что муниципальные образования весьма редко выступают непосредственными субъектами правоотношений. Это происходит, в частности, при создании союзов, ассоциаций муниципальных образований, т.е. в процессе межмуниципального сотрудничества, когда стороной по договору является именно городское или сельское поселение, другое муниципальное образование. В других случаях от имени муниципальных образований выступают их органы местного самоуправления.

Считает возможным относить публично-территориальные образования к числу юридических лиц О. Ю. Усков. Он отмечает, что положения ст. 124 ГК РФ в некоторых случаях истолковываются совершенно неожиданным образом в том смысле, что к публично-правовым образованиям применяются лишь положения о юридических лицах, но сами они таковыми не являются, поскольку занимают положение неких неизвестных науке «особых субъектов гражданского права» или «особых участников гражданского оборота». Несостоятельность подобного аргумента объясняется тем, что никакой «третьей разновидности» субъектов гражданского права, кроме физических и юридических лиц, существовать не может, а потому, подводя публично-правовые образования под действие норм, относящихся к юридическим лицам, законодатель тем самым приравнивает их к юридическим лицам, хотя и признает, что сама природа данных субъектов не позволяет в полной мере распространить на них все нормы о юридических лицах. Из этого с большей логической последовательностью следует вывод о том, что публично-правовые образования являются особой разновидностью юридических лиц, т.е. юридическими лицами публичного права, а не разновидностью субъектов гражданского права наряду с физическими и юридическими лицами. Как писал еще Г. Еллинек, если государство – субъект права и если оно не физическое лицо, то оно может быть только юридическим лицом (корпорацией), хотя и обладающим рядом особенностей по отношению к обыкновенным юридическим лицам¹⁰⁸.

Представители науки административного права с осторожностью подходят к вопросу о распространении конституционной теории о государстве на сферу публичных правоотношений в целом, признании публично-правовых образований юридическими лицами публичного права. Так, соглашаясь с тем, что государство в целом, субъекты РФ являются участниками конституционных правоотношений, некоторые ученые-административисты подчеркивают, что применительно к государственному управлению происходит конкретизация этих субъектов в виде органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями¹⁰⁹.

¹⁰⁸ См.: Усков О. Ю. Юридические лица публичного права.

¹⁰⁹ См. например: Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. М. : Юрлитинформ, 2011. С. 80 ; Денисенко В. В. Системный

Отмечается, что Конституция РФ в ст. 3 говорит о принадлежности власти исключительно народу, который реализует ее непосредственно или через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ни о каком государстве как о носителе властных полномочий (которые являются содержанием публичных правоотношений) речи не идет¹¹⁰.

Со стороны представителей науки административного права государство в целом представляется политико-юридической умозрительной конструкцией, находящей свое выражение лишь в действиях или бездействиях вполне конкретных государственных органов и лиц, заключающих в себе часть компетенции государства или его составных частей. Применительно к административным правоотношениям вполне типичной является ситуация, когда один федеральный орган исполнительной власти (например, федеральное казначейство) материально отвечает за действия другого (например, полиции при незаконном привлечении к административной ответственности) по решению суда. Причем все указанные субъекты действуют от лица государства. В науке уголовного права в качестве субъекта этого вида публичных правоотношений называется государство без конкретизации в чьем-либо лице¹¹¹.

Таким образом, следует признать, что государство и муниципальные образования – это юридические фикции, несущие в себе не столько правовое, сколько политическое и идеологическое содержание. Государство, государственно-территориальные и муниципальные образования могут вступать в некоторые публичные правоотношения, если это будет выражено в воле и поведении людей и организаций, наделенных публично-властными полномочиями, однако говорить о них как об обязательном субъекте публичных правоотношений в целом нельзя¹¹². Поэтому в правовой науке вопрос о возможности признания публично-территориальных образований юридическими лицами публичного права по-прежнему остается дискуссионным.

Практически все исследователи вопроса о юридических лицах публичного права относят к их числу *органы публичной власти*, т.е. органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, а также органы местного самоуправления. В современном российском законодательстве многие государственные и муниципальные органы объявляются юридическими лицами. Об органах публичной власти как юридических лицах говорится в отдельных российских законах и в большом числе подзаконных актов, регулирующих правовое положение конкретных федеральных министерств и ведомств, их служб и агентств, в приказах министров и руководителей ведомств, относящихся к подчиненным им органам исполнительной власти. В

анализ административно-деликтных отношений / под ред. В. П. Сальникова. СПб. : С.-Петербург. ун-т МВД, 2001. С. 56–57 ; Пинаева О. В. Российская Федерация как субъект правоотношения в современном обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 8 ; и др.

¹¹⁰ См.: Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. С. 82.

¹¹¹ Там же. С. 78–79.

¹¹² См.: Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. С. 79, 86.

некоторых актах говорится, что они создаются в организационно-правовой форме учреждений. Так, в ст. 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Однако определять правовой статус органов публичной власти так же, как обычных учреждений, не вполне корректно. Как отмечает В. Е. Чиркин, попытки рассмотрения качеств органов публичной власти (т.е. органов государства, органов субъектов РФ, местного самоуправления) с позиций общего определения юридического лица, данного в ст. 48 ГК РФ, приводят к отрицательным результатам. Обнаруживается, что это совсем другие юридические лица. Участвуя в гражданских правоотношениях (насколько это разрешено законом), в судебных исках по гражданскому праву, они выступают не от собственного имени, а как представители государства, субъекта РФ или муниципального образования, но в своей основной управленческой деятельности, осуществляя собственные полномочия, свою компетенцию, являются де-факто юридическими лицами публичного права. Поэтому, видимо, правильнее было бы называть органы государства юридическими лицами публичного права с оговоркой, что они могут участвовать в гражданских правоотношениях, насколько это допускает закон и в определенных случаях с разрешения того органа, которому они подчинены¹¹³.

Особенности органов публичной власти как юридических лиц публичного права, на наш взгляд, наиболее полно проанализированы В. Е. Чиркиным. Во-первых, орган – это не организация (во всяком случае организация не такого рода), о которой сказано в ст. 48 ГК РФ. Орган не имеет такого членства, которое типично, скажем, для территориального публичного коллектива (жители) или общественного объединения (члены, участники), основанного на принципах равноправия членов. Орган публичной власти составляют штатные государственные и муниципальные служащие. Они, как правило, подчинены принципам иерархии и единоначалия. В коллегиальных органах, законодательных и представительных органах, судах при осуществлении судебного процесса ситуация может быть иной (принятие решения большинством голосов), но и в состав этих органов входят должностные лица, занимающие особое положение и несущие особую ответственность.

Во-вторых, орган государства, субъекта РФ, муниципального образования – это совсем другой коллектив. Иным является порядок его формирования. Органы публичной власти или избираются (представительные органы) или формируются другими органами, или образуются «сверху». Их создание не связано с лицензированием или регистрацией. Это совершенно иной порядок юридического учреждения юридического лица публичного права.

¹¹³ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 219.

В-третьих, такое юридическое лицо имеет особые задачи. Они определены «сверху», а полномочия органу государства, субъекта РФ, местного самоуправления предоставлены для осуществления властных функций. Все остальное (в том числе участие в гражданско-правовых отношениях, если это в какой-то мере разрешено) должно использоваться в соответствии с основной целью и ради ее осуществления.

В-четвертых, совершенно иной является деятельность органа публичной власти. Это осуществление, реализация публичного управления в конечном счете от имени и для общего блага территориального публичного коллектива на его различных уровнях (общество, население субъекта РФ, муниципального образования).

В-пятых, государственный орган, орган субъекта РФ, муниципального образования не имеет своей собственности. Его имущество – это собственность государства, субъекта РФ или муниципального образования, т.е. в конечном счете собственность народа страны, образующего публичный территориальный коллектив (общество). Орган публичной власти пользуется предоставленной ему (закрепленной за ним) собственностью (здания, оборудование и т.д.), это его имущество¹¹⁴.

Вопрос о правовом режиме такого имущества в законодательстве не определен. Вряд ли положения о хозяйственном ведении и оперативном управлении могут быть распространены на органы публичной власти. Для правового режима имущества, закрепленного за государственными и муниципальными органами, нужно искать иные формулировки, отражающие его специфическое состояние¹¹⁵.

Таким образом, если говорить об особенностях органа публичной власти (государства, государственного и муниципального образования) как юридического лица, то в самой обобщенной характеристике можно было бы сказать, что это публично-правовое образование, обладающее делегированной ему публичной властью в пределах компетенции по управлению, установленной законами (другими актами вышестоящих органов), находящееся в отношениях субординации, имеющее особый состав «членов» (штат публичных служащих), могущее иметь некоторые элементы гражданской правосубъектности в пределах закона, несущее публично-правовую и иные формы ответственности за свои правовые акты и деятельность. Элементы гражданской правосубъектности минимальны, они меньше, чем у учреждения публичной власти¹¹⁶.

К отдельному виду юридических лиц публичного права относят *учреждения публичной власти* (государственные и муниципальные учреждения). Статья 123.21 Гражданского кодекса РФ говорит, что учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником

¹¹⁴ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 225–227.

¹¹⁵ См.: Там же. С. 230.

¹¹⁶ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 120–121.

за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с настоящим Кодексом. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо, соответственно, Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом.

Таким образом, государственные и муниципальные учреждения, созданные для осуществления управленческих функций, могут быть отнесены к числу юридических лиц публичного права. В. Е. Чиркин выделяет два разных вида публичных учреждений. Во-первых, это те, которые осуществляют управленческую функцию путем обучения, охраны здоровья населения, научной деятельности, воспитания художественного вкуса и т.д., путем бесплатной помощи населению (например, государственные юридические бюро Министерства юстиции РФ), т.е. методами в основном духовного воздействия, общесоциального управления в виде ориентирования, воспитания, помощи. Во-вторых, те, которые занимаются собственно управленческой деятельностью, администрированием (например, Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования или Фонд социального страхования РФ, особые бюджеты которых утверждаются специальными федеральными законами)¹¹⁷.

Публично-правовой правоспособностью в большей степени обладает, конечно, вторая группа государственных и муниципальных учреждений. Как отмечает О. Ю. Усков, указанные организации объединяет то, что они, хотя и создаются государством, но не входят в систему органов исполнительной, а тем более законодательной или судебной власти и, как следствие, на них не распространяется принцип единства кассы, т.е. они имущественно обособлены от создавшего их публично-правового образования. Например, хотя имущество Банка России и является федеральной собственностью, но самостоятельно осуществляет владение, пользование и распоряжение этим имуществом, имеет собственные доходы, используя это имущество и доходы на те цели, ради достижения которых он создан (ст. 2 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)'). При этом Банк России осуществляет такие публично-властные полномочия, как установление правил осуществления расчетов в Российской Федерации и правил проведения банковских операций; государственная регистрация кредитных организаций, выдача им лицензий на осуществление банковских операций, приостановление и отзыв лицензий; банковский надзор; регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; организация и осуществление валютного регулирования и контроля и т.д. (ст. 4 указанного закона).

¹¹⁷ См.: Там же. С. 250–251.

Аналогичным образом и средства Пенсионного фонда РФ являются федеральной собственностью, но не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы и не подлежат изъятию. Кроме того, Пенсионный фонд РФ имеет свои источники доходов, отличные от доходных источников других публично-правовых образований (ст. 16 и 17 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», п. 2 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1). При этом Пенсионный фонд РФ, как и Центральный банк РФ, наделяется такими публично-властными полномочиями, как проведение проверок документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; назначение и выплата обязательного страхового обеспечения (трудовых пенсий), а также предусмотренных законодательством Российской Федерации других видов пенсий и пособий; осуществление контроля за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, и др. (ст. 13 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»).

Таким образом, к данному виду юридических лиц публичного права относятся создаваемые государством учреждения, которые, хотя их средства находятся в государственной собственности, но, во-первых, самостоятельно распоряжаются этими средствами, употребляя их на определяемые государством цели; во-вторых, имущественно обособлены от единой кассы (т.е. бюджета), за счет которой финансируется деятельность всех других органов государства; в-третьих, имеют самостоятельные источники доходов либо в виде доходов от использования закрепленного за ними имущества, либо в виде особых платежей, не являющихся налоговыми доходами бюджета какого-либо публично-правового образования; в-четвертых, осуществляют возложенные на них государством публично-властные полномочия. Последний признак напрямую объединяет их с обыкновенными государственными органами, но первые три, напротив, отграничивают подобные организации от указанных органов, поскольку ни один государственный орган не может обладать имущественной обособленностью по отношению к самому государству, что напрямую следует из самого понятия органа. Юридическая личность этих учреждений все-таки производна от личности самого государства, а имеющаяся у этих организаций имущественная обособленность скорее формальная, чем фактическая. Государство здесь как бы использует форму юридического лица для решения определенных задач, прежде всего для ограничения полномочий правительства как высшего органа исполнительной власти по распоряжению финансовыми средствами, имеющими строго целевой характер. Объясняется это тем, что правительство – орган власти, руководствующийся в своей деятельности в большей степени политическими, нежели техническими (экономическими) соображениями. Распоряжение же финансовыми средствами, имеющими целевой характер, должно, по определению, осуществляться специалистами, а не политиками, хотя и под кон-

тролем органов государственной власти. Неслучайно законодательство ограничивает вмешательство правительства в деятельность рассматриваемых учреждений и прямо запрещает им выделять правительству финансовые средства в какой бы то ни было форме¹¹⁸.

Государственные и муниципальные учреждения занимаются оказанием *публичных услуг* (государственных и муниципальных). Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Как отмечает В. Е. Чиркин, услуги публичного учреждения – услуги особого рода, связанные с реализацией публичной власти, в том числе в управленческой деятельности. Такие услуги отличаются от услуг коммерческих организаций, исходят от учреждений, облеченных *властью* применять общие правила к конкретным лицам, деяниям, событиям. Публичные услуги оказывают и многие государственные органы, и органы местного самоуправления, но это не главное в их управленческой деятельности. В публичных же учреждениях публичные услуги составляют суть их работы¹¹⁹.

Еще одним видом юридических лиц публичного права могут быть *некоммерческие общественные организации*. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» относит к некоммерческим организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Среди множества некоммерческих организаций, создаваемых различными субъектами (индивидами или иными организациями), к юридическим лицам публичного права можно относить лишь те, которые имеют *общественные* цели (например, политические партии, профсоюзы, благотворительные фонды и т.п.). То есть, как подчеркивает В. Е. Чиркин, в такой организации именно *общественный интерес* должен преобладать над иными, частными интересами ее участников¹²⁰.

Перечень и определение каждой из организационно-правовых форм некоммерческих организаций даны в Федеральном законе о некоммерческих организациях, однако, как отмечает З. М. Баймуратова, государство правомочно создавать различные организационно-правовые формы общественных объединений, которые необходимы для достижения определенных це-

¹¹⁸ См.: Усков О. Ю. Юридические лица публичного права.

¹¹⁹ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 252.

¹²⁰ См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 269.

лей, но не предусмотрены ГК РФ. Поэтому для юридических лиц публичного права невозможно использование такого исчерпывающего перечня организационно-правовых форм юридических лиц, как это происходит в гражданском праве. Гражданское право не должно стремиться «навязать» государству организационно-правовые формы, которые не вписываются в природу публичного права¹²¹.

Особой разновидностью юридических лиц публичного права О. Ю. Усков предлагает считать публично-правовые корпорации, т.е. организации, создаваемые как минимум двумя участниками. Поэтому теоретически в них не исключено участие государства, и наделение их публично-правовыми функциями будет осуществляться примерно так же, как и наделение публично-правовых учреждений. Однако в современном законодательстве предусмотрены лишь такие публично-правовые корпорации, которые создаются субъектами частного права в форме, прямо предусмотренной законодательными актами, которыми государство одновременно наделяет соответствующую корпорацию определенными публично-властными полномочиями. Речь идет, к примеру, о нотариальных и адвокатских палатах, саморегулируемых организациях арбитражных управляющих и независимых оценщиков и других подобных организациях. Указанные организации объединяет то, что они создаются субъектами частного права – гражданами, принадлежащими к определенной профессии, а также в некоторых случаях юридическими лицами, осуществляющими определенный вид деятельности. Однако при этом законодатель вводит обязательность членства в данной организации в качестве условия осуществления определенной профессиональной деятельности, одновременно предоставляя соответствующей организации возможность утверждения правил осуществления этой деятельности, а также полномочия по осуществлению контроля за соблюдением этих правил. В качестве санкции за нарушение правил предусматривается возможность исключения из числа членов саморегулируемой организации. С одной стороны, это является некой дисциплинарной санкцией, с другой – имеет своим последствием запрет осуществления соответствующей профессиональной деятельности в течение определенного срока для исключенного члена саморегулируемой организации (что напрямую вытекает из принципа об обязательности членства в данных организациях). Потому данная санкция приобретает все характерные черты публично-правовой ответственности и принципиально не отличается, например, от такой уголовно-правовой санкции, как лишение права заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ).

Необходимо отметить принципиальную разницу между частными объединениями, о которых говорит Конституция РФ, и профессиональными публичными корпорациями (являющимися разновидностью юридических лиц публичного права), на которые государство возлагает публично-властные полномочия. Как сказано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П, «...федеральный законодатель вправе наде-

¹²¹ См.: Баймуратова З. М. Саморегулируемые организации и вопрос юридического лица публичного права // Евразийский юрид. журнал. 2010. № 7 (26).

лить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты – саморегулируемые организации арбитражных управляющих, призванные выполнять в этой сфере общественных отношений функции саморегулирования в интересах общества, кредиторов и должников...»¹²².

Таким образом, в настоящее время субъектами правоотношений различных отраслей российского права выступает огромное множество юридических лиц. Все их многообразие не может быть охвачено рамками лишь гражданско-правового законодательства. Для дальнейшего совершенствования правового регулирования как частно-правовой, так и публично-правовой сфер общественных отношений необходимо законодательное закрепление правовой дефиниции юридического лица публичного права.

¹²² См.: Усков О. Ю. Юридические лица публичного права.

РАЗДЕЛ III

ФОРМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Глава 10

ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ВИДЫ ФОРМ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

§ 1. Понятие формы управленческих действий

Форма управления – это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления; это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, управленческого воздействия.

Форма управления может иметь юридическое содержание, т.е. может устанавливаться нормативным правовым актом. Такая форма управления называется правовой. В некоторых случаях формы управления не устанавливаются нормативно, и, следовательно, их нельзя считать правовыми формами управления.

Правовая форма управления – это внешне выраженное и юридически оформленное действие органа управления публичной власти (или должностного лица), осуществляемое в пределах его компетенции и вызывающее определенные правовые последствия. *Форма управления* – это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности.

Использование в рамках управленческой деятельности различных *форм* и *методов управления* обуславливается целями, задачами и функциями государственного управления, о которых речь шла в первой части учебного курса административного права. Формы управления призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение функций управления и достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени; от форм управления зависит успех управленческой деятельности.

Управленческая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (государственных и муниципальных служащих, должностных лиц) осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления и имеет

особое содержание. Всякая деятельность по управлению характеризуется собственным содержанием, т.е. конкретными связями, принципами, процессами, участниками и элементами; всякое содержание управления имеет конкретную форму своего внешнего выражения.

Основными понятиями, позволяющими рассмотреть термин «форма управления», являются «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия», «компетенция», «управленческое воздействие», «эффективность управления»¹. Данные понятия обуславливают также выбор *методов управления* (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления.

Таким образом, содержание процесса управления раскрывается понятиями «*функции управления*», «*методы управления*» и «*формы управления*». На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития данных понятий находится и практика управления.

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т.е. *форм законотворчества (законодательства)* и *правосудия*. Формы управления обеспечивают возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, всех сферах государственной и общественной жизни.

В специальной литературе 1990-х гг. вместо термина «форма управления» использовался термин «форма осуществления исполнительной власти»², так как Конституция РФ и многие законы не оперируют понятием «государственное управление». Различие в данном случае не принципиально, однако, поскольку в административном праве термин «управление» (государственное или публичное) является ключевым, то, соответственно, следует придерживаться именно его, т.е. говорить о формах управления или государственного управления (публичного управления). В административно-правовой литературе этот институт традиционно обозначается термином «*формы государственного управления*»; иногда встречаются и иные наименования, например «*формы деятельности государственной администрации*»³. За последние два десятилетия теория форм осуществления публичного уп-

¹ См.: *Чиркин В. Е.* Публичное управление : учебник. М. : Юрист, 2004. С. 99–100 ; *Его же.* Основы государственного и муниципального управления : учебник. М. : Норма, 2014.

² См.: *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации : учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 4.

³ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учеб. для вузов. М. : Норма, 2000. С. 268, 350.

равления не претерпела значительного «прироста» новыми выводами, констатациями и предложениями. В учебной литературе по административному праву последних лет по обсуждаемому вопросу используется термин «административно-правовые формы деятельности публичной администрации» – «внешне выраженные действия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц данных органов по применению нормативно зафиксированных способов и приемов (мер) обеспечения исполнения (соблюдения, исполнения, использования) физическими лицами организациями, иными органами публичной власти, их должностными лицами общеобязательных условий, дозволений, ограничений и запретов, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ»⁴.

В настоящей главе, посвященной анализу института форм осуществления управленческой деятельности, применяется термин «формы управленческих действий», что, на наш взгляд, позволяет передать активное и творческое начало и содержательные особенности института государственного управления, всякой государственно-властной управленческой деятельности.

В западноевропейской административно-правовой литературе рассматриваются несколько видов форм публичного управления (форм осуществления управленческих действий). Например, германскими учеными выделяются следующие формы управления: 1) правотворчество (постановления, уставы, административные предписания); 2) административные акты; 3) публично-правовые договоры; 4) простое административное действие; 5) частноправовая административная деятельность (например, предоставление субсидий)⁵. Германскими учеными анализируются при этом многочисленные типы управленческих решений и особо указывается на высокую значимость в процессе осуществления публичного управления планирования. Говоря о многообразии допустимых форм управления, ученые отмечают, например, важность *общеобязательных* и *индивидуальных (абстрактных и конкретных)* управленческих действий. При этом считается, что общеобязательные управленческие действия подчинены *нормоконтролю*, индивидуальные – должны обжаловаться (или оспариваться) в индивидуальном порядке⁶.

§ 2. Значение формы управленческих действий в административно-публичной сфере

Практическое значение форм управления заключается в том, что посредством использования их в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан,

⁴ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для бакалавров. М : Юрайт, 2014. С. 294.

⁵ См.: Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. М., 2000. С. 135–492.

⁶ См.: Bull H. P., Mehde V. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. 8., Aufl. Heidelberg : C.F. Müller Verlag, 2009. S. 122–123.

законность совершения управленческих процедур, гласность и учет общественного мнения.

Органы управления и должностные лица в каждом конкретном случае избирают специальную форму управления. Выбор формы управленческих действий подчинен определенным правилам: она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта; может распространяться лишь на те объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица).

Осуществляя свои функции, органы управления используют различные административно-правовые формы деятельности. Формы управленческой деятельности должны соответствовать содержанию управленческой деятельности, т.е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени. В процессе государственного управления должны использоваться, как правило, только те формы управления, которые установлены в нормативных правовых актах (положениях, уставах, инструкциях и т.д.). Иными словами, процесс управления должен быть насыщен только *допустимыми* (определенными в нормативных актах) для решения той или иной задачи управления или выполнения той или иной функции управления формами управления. В противном случае управленческие действия могут быть поставлены под сомнение, а их содержание оспорено в нормативно установленном порядке. Однако это не значит, что субъект публичного управления лишен возможности действовать по своему усмотрению: в каждом конкретном случае он должен творчески подходить к выбору той или иной формы управления для решения специфических управленческих задач.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном правовом акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание.

Если форма управленческих действий не определена в нормативном порядке, т.е. не имеет правового содержания и не влечет правовых последствий, то она относится к *неправовым формам управления* (организационным). При этом использование неправовых форм управления непременно должно основываться на принципе законности.

Во всех правовых формах публичного управления (административно-правовых формах) отчетливо проявляются властные полномочия государственных и муниципальных органов. Выраженные в правовой форме действия субъектов управленческой деятельности влекут определенные юридические

последствия, а в законодательных и иных нормативных актах предусматривается четкая правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением их *процессуальной формы*. Иными словами, управленческая деятельность должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий; необходимость их совершения; важнейшие этапы разработки проектов решений, процедуры голосования и принятия, контроля за исполнением. В настоящее время управленческая деятельность в России приобрела колоссальный масштаб правовой регламентации, что, естественно, позволяет говорить о повышении эффективности управленческого воздействия, развитии демократических начал в сфере публичного управления, об обеспечении доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти (формирование «электронного» правительства, «электронного» государственного управления), формировании системы надлежащего управления, из практики которого планомерно устраняются произвольность, коррупция, непрофессионализм. В конечном итоге значительно повышается степень гарантирования прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, организаций при взаимодействии последних с представителями системы публичного управления. Важнейшее значение имеет «заключение» государственных функций и государственных услуг в формы административного правового *регламентирования*, т.е. когда функции управления и публичные услуги чрезвычайно полно регламентированы в нормативных правовых актах. В России приняты и действуют сотни *административных регламентов* исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Весьма существенные преобразования в сфере публичного администрирования, предпринятые в России в течение 2004–2014 гг., позволяют говорить о повышении эффективности государственного управления, оптимизации количества государственных функций управления (а также осуществляющих эти функции органов исполнительной власти), введении административных процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, упорядочении контрольно-надзорных и разрешительных функций, усилении значимости функций регулирования, анализа и мониторинга развития системы управления в целом и ее частей, уменьшения сферы свободного усмотрения органов исполнительной власти, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих⁷.

В данном случае речь идет о так называемом управленческом процессе, создающем процедурные формы осуществления управленческих действий, который призван решать возникающие в системе управления юридические дела (споры, конфликты, сложные ситуации). Особенно важна процедурная регламентация совершения *государственно-властных* действий и предписаний, так как осуществление властных полномочий государственных органов

⁷ См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М. : Эксмо, 2010. С. 164.

требует детального обоснования и не исключает применения механизмов принуждения. Административно-процедурная форма управления должна устанавливать процессуальный статус субъектов управления – как властвующих субъектов, так и тех, которые должны подчиняться приказам, постановлениям и распоряжениям властвующих субъектов, т.е. тех, в отношении которых и применяются на практике формы управленческих действий.

Здесь важны именно реальное правовое установление прав, обязанностей, запретов и ограничений для субъектов; подведомственность рассмотрения того или иного спора; стадии рассмотрения (принятие решения, обжалование, исполнение); порядок оформления административно-процессуальных документов; порядок разрешения споров, возникающих в процессе применения той или иной формы публичного управления. Проблема правового установления процессуального порядка совершения управленческих действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в России одной из наиболее насущных. Неурегулированность административных процедур весьма ощутимо проявляется в практике публичной управленческой деятельности, и особенно серьезные последствия возникают в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Совершенствование административных процедур и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, например, – одно из основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который имеет право направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечания и предложения общего характера, относящиеся к улучшению административных процедур (Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Уполномоченный по правам человека обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

Отсутствие в системе публичного управления ясных и понятных административных процедур снижает степень правовой защищенности прав и свобод человека и гражданина, организаций, юридических лиц, предпринимателей. В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте РФ⁸ при осуществлении своей деятельности вправе обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными госу-

⁸ Правовое положение уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах РФ определяется в соответствующих законах субъектов РФ. Например, Закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 61-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Воронежской области».

дарственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

§ 3. Виды форм управленческих действий

Правовые формы управления (управленческих действий) разными авторами классифицируются по различным основаниям. На сегодняшний день складывается следующая система форм управленческих действий (форм управления):

- 1) издание *нормативных правовых актов*;
- 2) издание *ненормативных и индивидуальных правовых актов*;
- 3) заключение *публично-правовых договоров* (например, административных договоров, международных соглашений);
- 4) совершение *юридически значимых действий или действий юридического характера* на основе закона или на основе изданного правового акта управления и соблюдением *административных процедур* осуществляемых действий (составление административных протоколов, разработка планов осуществления административных мероприятий, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных, контрольных, надзорных мероприятий, исполнение поручений начальников, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности);
- 5) осуществление *организационных действий*;
- 6) выполнение *материально-технических действий*.

Из этих форм управления первые четыре являются правовыми, а остальные – неправовыми. Кроме того, правовые формы управления могут быть публично-правовыми и частноправовыми. Публично-правовые формы управления устанавливаются публичным правом и обеспечивают реализацию суверенных управленческих полномочий. Частноправовые формы управления в определенной степени регламентируются и нормами гражданского права, однако используются для достижения целей и задач публичного управления.

В соответствии с предоставленными в законодательных и иных нормативных актах полномочиями органы исполнительной власти и местная администрация по вопросам, отнесенным к их компетенции, устанавливают правила поведения, запреты, ограничения на определенную деятельность либо осуществляют действия, регулируют деятельность организаций и предприятий всех видов собственности, регистрируют общественные объединения и их уставы, исполняют требования законодательства посредством регулирующих, распорядительных, контрольных, надзорных полномочий, осуществляют юрисдикционную (охранительно-принуждающую) деятельность.

Правовые формы управления всегда связаны с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного (регулирующего) и правоохранительного характера. Поэтому, положив в основу классификации такой критерий, как содержание форм управления, можно выделить правоустановительную, правоприменительную, регулятивную и правоохранительную формы управления.

Правоустановительная форма управления связана с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления. В рамках правоустановительной (правотворческой) формы управления реализуется функция административного правотворчества. Традиционно в нормотворческой деятельности выделяется несколько этапов: возникновение необходимости разработки нормативного правового (но административного, т.е. акта, исходящего от органов исполнительной власти) акта; подготовка проекта административного акта; обсуждение проекта, проведение различных по своим основаниям и процедурам осуществления экспертиз акта, принятие решения соответствующим правомочным органом управления; опубликование принятого административного акта (управленческого решения). В настоящее время правила подготовки, юридической проверки и издания правовых актов многих государственных органов детально регламентированы специальными нормативными правовыми актами⁹.

Таким образом, правоустановительная форма управления – это формирование правовых норм, их изменение, отмена, замена, т.е. подготовка и издание нормативных правовых актов управления (нормативных административных актов). Данная форма управленческих действий отличается достаточной сложностью, поскольку требует длительной управленческой процедуры: разработки проекта административного акта, проведения экспертизы (например, антикоррупционной), обсуждения, принятия, опубликования и государственной регистрации. Правоустановительная форма управления характеризуется также наличием в системе публичного управления множества правотворческих процедур, которые используются самими органами управления для административного правотворчества, конкретизируют и уточняют цели и функции управления, установленные в федеральных и региональных законах. При этом правотворческая деятельность органов управления (правоустановительная форма управленческих действий) всегда должна быть подзаконной, т.е. основанной на положениях законов и иных нормативных правовых актов высшей юридической силы.

Правоприменительная форма управления связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов в целях применения нормы права в конкретном случае, т.е. в рамках этой формы происходят рассмотрение и разрешение управленческих дел и споров. Правоприменительная форма управленческой деятельности характеризуется такими общими функциями управления, как организация, регулирование, распорядительство, учет, кадровое обеспечение системы управления и т.д. Данная форма уп-

⁹ См., например: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

равленческих действий включает: установление фактических обстоятельств дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и конкретном случае; выявление юридической значимости и масштаба действий этой правовой нормы, уяснение ее содержания, толкование нормы права; принятие решения по делу, издание индивидуального акта управления; исполнение правового акта и осуществление контроля за его исполнением.

Регулятивная форма управления направлена на создание необходимых условий и установление административных стандартов (например, при исполнении функций управления, предоставлении государственных услуг, определении сфер государственного контроля и надзора) для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние общества и государства, повышение качества государства и эффективности принимаемых решений в области экономического строительства и развития, государственного регулирования, в административно-политической и социально-культурной сферах. При использовании регулятивной формы управления реализуются позитивные функции управления: государственное регулирование, государственное гарантирование, прогнозирование, контроль и надзор, формирование информационных систем, планирование, координирование, руководство, распорядительство, кадровая, материально-техническая, финансово-обеспечительная функции и т.д. Здесь же обеспечиваются права и свободы граждан и других субъектов права, создаются надлежащий порядок управления и система административных процедур. Регулятивная форма управления используется для разрешения возникающих в системе управления конкретных управленческих дел, осуществления функций управления, обеспечения правовой защиты граждан, регулирования деятельности органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Правоохранительная форма управления связана с осуществлением контрольно-надзорной управленческой функции. В отличие от контроля и надзора в системе регулирующего воздействия на объекты управления (в рамках регулятивной формы управления, когда устанавливаются правовые стандарты и процедуры контроля и надзора¹⁰), осуществляемые уполномоченными органами и должностными лицами меры в данном случае носят прикладной (практический) характер и направлены на выявление, фиксацию и прекращение противоправного поведения, незаконных решений, действий (бездействия) субъектов права. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма управления призвана охранять установленный порядок

¹⁰ См., например: Федеральный государственный стандарт государственной функции надзора и контроля за обеспечением государственных гарантий в области содействия занятости населения : утв. приказом Минтруда России от 11 июля 2013 г. № 304н.

управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

В зависимости от направленности действий субъектов административного права формы управления разделяются на внутренние и внешние. *Внутренние* формы управления направлены на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления, а также внутреннего взаимодействия по установленным правилам между различными исполнительными органами государственной власти, а также между федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, региональными административными системами и органами местной администрации. В рамках этой управленческой формы реализуется так называемое внутриорганизационное управление, осуществляемое субъектами для решения вопросов внутри системы управления, т.е. между органами управления, служащими и должностными лицами. *Внешние* формы способствуют выполнению органами управления функций по отношению к другим органам, организациям и гражданам. Посредством формы внешнего управленческого воздействия претворяются в жизнь практически все важнейшие общие функции управления. Внутренние и внешние формы управления могут иметь правоустановительный, правоприменительный, регулятивный и правоохранительный характер. Здесь очень важно установление современных правовых стандартов внешних форм управления, гарантирующих законность, объективность, прозрачность, антибюрократичность, простоту и эффективность применяемых административных процедур внешнего властного воздействия на субъекты права.

Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческих действий обуславливаются юридическими свойствами формы управления. Основным является письменный способ нормотворческой деятельности, в результате которого появляется нормативный акт управления, представляющий собой официальный документ (текст). С помощью письменного, устного и конклюдентного способов обычно выражается всякая правоприменительная деятельность. В управленческой практике используется и устный способ фиксации того или иного управленческого решения, например устные приказы, распоряжения, указания, поручения.

Неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений.

Неправовые формы управления (организационные формы) традиционно включают:

1) *организационные*, организационно-инструкционные действия или мероприятия (проведение совещаний, распространение положительного опыта, сведений о негативных явлениях в управлении и степени их распространенности); разработку методических рекомендаций и указаний; оказание практической помощи исполнителям и др. Организационные действия или мероприятия применяются в процессе обычной управленческой деятель-

ности и не влияют на процесс возникновения, изменения или прекращения правоотношений, тем самым подчеркивается их подчиненная роль в системе осуществления функций публичного управления;

2) *материально-технические действия*: формы управленческой деятельности, призванные обеспечить эффективность государственно-служебной деятельности и связанные с ведением делопроизводства, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обработкой информации (подсчеты, подготовка данных для машинной обработки и пр.), аналитическими расчетами, различными измерениями, материально-техническим обеспечением¹¹. Для этой формы управленческой деятельности важна не только высокая подготовленность работников обслуживающего персонала, но и оснащение органов публичного управления соответствующей техникой (компьютеры, копировальные аппараты и т.д.). Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, формализацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

В литературе справедливо высказывается мнение, что материально-технические операции (в отличие от организационных действий) вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности, поскольку их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т.п.), а форма осуществления – неправовая. Кроме того, они не выражают реализацию исполнительной власти; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал¹². Делается вывод, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме, а государственно-управленческая деятельность может быть выражена как правовой, так и неправовой формой¹³. Что касается публичного управления, то оно осуществляется как в связанных с государственно-властными полномочиями правовых формах, так и в обеспечивающих их реализацию неправовых формах.

В некоторых учебниках вместо термина «формы управления» используется термин «правовые формы реализации полномочий субъектами административного права» и предлагается различать следующие их разновидности: правовые акты государственного управления; правовые акты – организационные действия внутри аппарата органа управления; обращения субъектов административного права; участие субъектов административного права в гражданско-правовых договорах; участие субъектов административного права в рассмотрении хозяйственно-финансовых споров в суде, арбитражном суде и других правоохранительных органах; деятельность субъектов административного права в качестве носителей многочисленных обязанностей

¹¹ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. соч. С. 5.

¹² См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 224.

¹³ См.: Там же. С. 225. См. также: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Часть первая : учебник. М. : Зерцало, 2009. С. 329–335.

в сфере охраны порядка и безопасности (правила техники безопасности, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности)¹⁴.

Представляет интерес и классификация административно-правовых форм, предложенная Ю. М. Козловым¹⁵:

1) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базирующиеся в конечном счете на них, т.е. различные опосредствованные правом действия, влекущие определенные юридические последствия и имеющие юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекательные и пр.). Во всех случаях надлежит учитывать их связь с оформлением юридически значимых документов, влекущих последующее издание правовых актов, заключение административных договоров. Именно поэтому совершение юридически значимых действий (в том числе проведение ревизий, составление протоколов об административных правонарушениях и т.д.) относится к правовым формам деятельности управляющих органов и их должностных лиц, ибо результаты таких организационно-правовых действий и составление юридически значимых документов (акт ревизии, протокол об административном правонарушении) не только предшествуют правовым актам, но и служат юридическим основанием для их издания¹⁶;

2) по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

3) по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

4) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

5) по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо двух- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

6) по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе, инициативе вышестоящих органов либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

7) по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

8) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

9) по особенностям объекта управляющего воздействия: юридические лица в зависимости от форм собственности, граждане РФ, иностранцы;

¹⁴ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право : учебник. М., 1996. С. 141–142.

¹⁵ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 225–226.

¹⁶ См., например: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 125.

10) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные, предписывающие;

11) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (в рамках административного производства).

В учебной литературе встречаются аргументированные классификации форм публичного управления, исходя из сложившихся в настоящее время общих представлений о направлениях деятельности органов исполнительной власти и их компетенции. В зависимости от различных критериев выделяют следующие «административно-правовые формы деятельности публичной администрации»: 1) административно-правовые акты; административные договоры; действия, влекущие административно-правовые последствия; 2) административно-распорядительные и административно-охранительные; 3) административно-служебные и административно-публичные формы; 4) нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности, координация и контроль деятельности, государственный контроль и надзор, управление публичным имуществом; организация предоставления услуг; 5) нормативные и правоприменительные административно-правовые формы; 6) административное санкционирование, наблюдение, арбитражное, стимулирование, ограничение, принуждение¹⁷.

Заметим, что на данный момент при отсутствии специального административно-правового (в том числе административно-процедурного) нормативного материала, в котором бы четко устанавливались формы и порядок осуществления управленческих действий применительно к конкретной сфере, полноценная классификация форм управления представляется весьма затруднительной. Однако достигнутые в науке административного права результаты позволяют выделить основные направления развития главных форм управления. Необходимо разграничить публично-правовые и частноправовые формы осуществления управления (управленческих действий). Среди публично-правовых форм можно выделить нормоустановление, установление волеизъявления и реальные акты.

1. *Нормоустановление.* Существуют различные формы нормоустановления органами исполнительной власти. Во всех случаях это означает появление норм права, адресованных публичным управлением внешней среде, многочисленным субъектам права, связанным с управлением или просто обязанным выполнять его предписания. Административное нормоустановление всегда направлено на установление принципов и особенностей управленческой деятельности и процедур, используемых в административно-правовых отношениях как внутреннего, так и внешнего характера. К нормоустановлению можно отнести: а) правовые положения, которые являются абстрактно-всеобщими правилами органов управления (правительственных и административных органов); б) положения (уставы) – абстрактные и, как правило, всеобщие правила субъектов непосредственного государственного

¹⁷ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для бакалавров. М. : Юрайт, 2014. С. 294, 299–306. См. также: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М. : Норма, 2008. С. 235–237.

управления и местного самоуправления; в) внутренние правовые установления или административные предписания должностных лиц (начальников, руководителей), направленные в адрес подчиненных субъектов и относительно установленных должностей. Главными признаками нормоустановления являются абстрактно-всеобщее действие, односторонность, установление для адресатов необходимого регулирования соответствующих отношений или правил.

2. *Волеизъявление публичного управления* (администрации). К подобным актам относятся: а) административный акт как типичная форма осуществления управленческих действий, применяемая в системе юрисдикционного («нападающего», принуждающего) управления; б) административный договор, являющийся формой управленческих действий в системе обеспечивающего управления. Таким образом, основной признак волеизъявления – это сознательное объявление (разъяснение, уведомление), причем воля субъекта получает правовое оформление (например, заявление о расторжении контракта в системе государственной службы, заявление об увольнении, предостережение).

3. *Реальные акты*¹⁸. Как важнейшая форма управленческих действий они отличаются от верховного волеизъявления тем, что не направлены на создание определенных правовых последствий (отсутствие правового результата), а влекут действительный практический результат. К таким актам относятся действительное выполнение таких задач, как: а) строительство дорог, поездка на служебном автомобиле, выплата денег, заявление прессы, отзывы (заключения), получение или выдача информации (справок), формулирование рекомендаций или предупреждений; б) практические действия (например, направленные на содержание в исправности дорог или способствующие совершению правонарушения). Основной признак реальных актов – появление практического результата управленческих действий.

¹⁸ См.: *Erbguth W.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. Baden-Baden : Nomos, 2011. S. 116–117.

Г л а в а 11

ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления

В теории административного права институт правового акта управления (*административного акта*) является одним из центральных, поскольку в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Решения и действия соот-

ветствующих органов и должностных лиц оформляются, как правило, в виде правовых актов, которые могут иметь нормативный или ненормативный характер.

Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и задач публичного управления. Акты управления издаются органами исполнительной власти, однако также принимаются и государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, – органами законодательной и судебной властей. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, регламенты) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе самих этих органов. К ним относятся акты руководителей органов законодательной власти, прокуроров, председателей судов. Судьи выносят также постановления по делам об административных правонарушениях.

В настоящее время назрела необходимость совершенствования преподавания в высших учебных заведениях специального учебного курса по проблеме административных правовых актов¹. Традиционно в учебниках отечественного административного права используются термины «правовые акты управления», «административно-правовые акты»², реже – «административные акты»³.

Правовой акт управления в настоящее время получил широкую нормативную основу, т.е. порядок издания таких актов установлен в законодательных и иных нормативных актах. Например, Конституция РФ определяет, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения. В ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по *вопросам местного значения* принимают *муниципальные правовые акты*. Под ними законодатель понимает решения по вопросам местного значения или вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятые населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального обра-

¹ См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999 ; С. З. См. также: Костенников М. В. Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и принятие. М., 2000 ; Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти : теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013 ; Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М. : Юрлитинформ, 2013 ; Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / под общ. ред. А. С. Дугенца. Владимир, 2012.

² См.: Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 113–134.

³ См., например: Князев С. Д. Административное право : учеб. пособие. Владивосток, 1997. С. 51–56.

зования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Глава 7 указанного Закона устанавливает систему муниципальных правовых актов, порядок их подготовки, вступления в силу, отмены и приостановления их действия. Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Под правовыми актами органов исполнительной власти и местной администрации понимаются односторонние юридически властные предписания, влекущие юридически значимые последствия и обязательные к исполнению. Правовые акты управления являются наиболее распространенной юридической (административно-правовой) формой реализации целей, задач и функций исполнительной власти, публичного управления (государственного управления и местного самоуправления).

Административный акт (правовой акт управления) – это изданный на основе закона в одностороннем (административном) порядке в соответствии с установленной административной процедурой (в рамках управленческого процесса) уполномоченным органом исполнительной власти и его должностными лицами правовой акт в виде *решения (указа, постановления, приказа, распоряжения), оформленного по правилам официального документирования* (т.е. как официальный документ), регулирующего управленческие отношения (влекущего юридические последствия для неопределенного круга лиц) или разрешающего конкретное управленческое дело, административный спор, обеспечивающего реализацию прав и законных интересов граждан и организаций (влекущего юридические последствия только для индивидуальных лиц), устанавливающего или изменяющего правовой статус субъектов права, обладающего государственно-властным характером и порождающего для лиц, которым он адресован, правовые последствия в виде возникновения обязанности по его соблюдению (исполнению). Административные акты принимаются для достижения целей и задач управления, исполнения управленческих функций и предоставления государственных услуг.

В отличие от российской модели института административных актов, в рамках которой рассматриваются как *нормативные*, так и *индивидуальные* акты управления, в законодательстве, например, европейских стран ставится акцент на его индивидуальный характер. В их законах об административных процедурах (или об административном производстве) административный акт определяется как «распоряжение, постановление, предписание, приказ или иной правовой акт, изданный административным органом при исполнении административных задач в публично-правовых отношениях для регулирования отдельного случая и направленного на создание, изменение или прекращение прав и обязанностей лица»⁴. В ст. 35 Закона ФРГ от 23 ноября 2003 г. «Об административных процедурах» указывается, что

⁴ См., например: Статья 51 Закона Эстонской Республики «Об административном производстве» // Сборник законодательных актов по административным процедурам / (GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству). Ташкент : Abu Matbuot-Konsalt, 2013. С. 435.

административный акт – «любое распоряжение, решение или иное властное действие административного органа, направленное на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющее непосредственное правовое последствие внешнего характера»⁵.

Важнейшими нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов органами публичного управления, являются: Конституция РФ; Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260; Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009; Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88; Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов : утв. постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83; соответствующие нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти в субъектах РФ.

Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие *характерные признаки*.

1. Правовой акт представляет собой *управленческое решение*, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам управленческого процесса (административных процедур, административного производства) для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций. Само управленческое решение является результатом спланированных и предпринятых действий со стороны уполномоченных субъектов публичного управления.

⁵ Сборник законодательных актов по административным процедурам. Алматы, 2013. С. 170.

2. Правовой акт издается *уполномоченным субъектом* публичного управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции.

3. Правовой акт управления принимается в *одностороннем порядке*, т.е. специальным органом публичного управления или должностным лицом, которые также контролируют его исполнение. Те субъекты, которым адресован правовой акт управления, не имеют возможности воздействовать на волеизъявление властвующего субъекта. Вместе с тем лица или организации, в отношении которых был вынесен акт, могут в процессе его действия пытаться выяснить степень его обоснованности и законности (например, путем оспаривания в суде). Правовой акт управления может быть в установленном законодательством административном и судебном порядке оспорен или признан недействующим, т.е. незаконным или недействительным.

4. Правовой акт управления – *юридически властное волеизъявление* органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. Волеизъявление субъекта обнаруживается в акте управления как юридическом документе, который служит формой данного волеизъявления. Правовой акт управления имеет государственно-властный характер. Это означает, что его появление обусловлено общественными и государственными интересами (публичными интересами) и направлено на урегулирование конкретных отношений, установление общеобязательных правил поведения или решение единичного вопроса, а также спора, возникающего в системе функционирования исполнительной власти и публичного управления в целом. При этом акты управления должны ясно, детально, всесторонне и полноценно обосновываться и аргументироваться (обоснование административного акта).

5. Правовой акт управления (в случае, когда речь идет об изданном исполнительными органами государственной власти нормативном правовом акте) определяет *общие обязательные правила поведения, нормы права* в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения (в случае, когда разрешается конкретное индивидуальное дело). Правовой акт содержит обязательное юридически властное предписание, подлежит безусловному исполнению, он императивен. Таким образом, с одной стороны, административный акт может регламентировать абстрактные правовые отношения, т.е. вводить общеобязательные правила поведения для неограниченного круга физических и юридических лиц (так называемое абстрактное правовое регулирование), а с другой – разрешать возникший в управленческой практике спор или административное дело (так называемое индивидуальное правовое регулирование). В последнем случае путем издания административного акта орган исполнительной власти или должностное лицо решает общий либо конкретный вопрос, возникающий в процессе его деятельности по осуществлению исполнительно-распорядительных властных полномочий.

6. Правовой акт управления определяет *границы должного поведения субъектов* в сфере государственного управления. Он создает юридическую

основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений либо служит юридическим фактом, который непосредственно порождает, изменяет, прекращает такие правоотношения.

7. *Законность* (правомерность или подзаконность) правового акта управления. Правовой акт управления подзаконен, т.е. может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, международными договорами и другими законодательными актами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законодательными и иными нормативными актами субъектов РФ (уставами субъектов РФ, их законами), нормативными актами вышестоящих звеньев исполнительной власти в интересах обеспечения и исполнения содержащихся в них предписаний. Административный акт принимается на основе законов в порядке, установленном нормативными актами (управленческий процесс), и для исполнения или применения законов.

8. Правовой акт управления представляет собой разновидность *юридически значимых официальных документов*, используемых в процессе деятельности органов управления (должностных лиц) и представляющих собой справки, заключения, докладные записки, протоколы, акты ревизий, оценок, мониторинга, инвентаризаций, проверок и т.д., которые фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат (в отличие от правовых актов) односторонние государственно-властные обязательные к исполнению предписания.

9. Правовой акт управления имеет *специальную форму и порядок принятия* (утверждения). Обычно он издается в письменной форме с соблюдением официально установленных процедур, предусматривающих порядок подготовки, согласования, обсуждения, экспертизы проекта акта управления, его утверждения, регистрации и опубликования. Для некоторых актов управления (например, актов федеральных органов исполнительной власти) установлены правила подготовки, принятия, государственной регистрации и опубликования. Отдельные положения порядка принятия актов управления содержатся, например, в регламенте заседаний Правительства РФ, регламентах проведения заседания администраций (правительств) субъектов РФ, ведомственных инструкциях отдельных федеральных министерств, федеральных служб и других органах федеральной исполнительной власти. Однако общие правила подготовки и утверждения правового акта пока не получили законодательного установления.

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они содействовать улучшению механизма правового регулирования и др. В результате можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов, которые:

1) выступают в качестве *юридических фактов*, т.е. являются фактически-ми основаниями для формирования новых правоотношений, изменения или отмены старых отношений, создания нового правового статуса различных субъектов права (издание приказа о назначении на должность государственной службы представляет собой реальное основание для формирования нового статуса – правового статуса государственного служащего);

2) будучи нормативными актами, устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность назначения административных наказаний. Нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя определенные права (или же устанавливая и то и другое);

3) могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов (постановление Правительства РФ является основанием для издания федеральным министерством или различными ведомствами конкретизирующих административных актов);

4) могут выступать и в качестве юридических документов – доказательств в юридическом процессе (при возбуждении или рассмотрении судом гражданского, уголовного либо иного другого дела);

5) могут стать важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц (например, выдача уполномоченным должностным лицом решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях);

6) являются правовыми средствами: осуществления современной правовой политики в административно-правовой сфере; модернизации сферы публичного управления; проведения административной реформы; достижения целей государственного управления; осуществления позитивного функционирования органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; юридической защиты прав и свобод граждан, организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; улучшения качества многообразной российской правовой жизни.

§ 2. Функции правового акта управления

Признаки акта управления достаточно полно раскрывают его сущность и юридическую природу, а также основные направления его воздействия на конкретные общественные отношения. Обратимся теперь к рассмотрению функций правового акта управления.

Функция правового акта управления – это регулирующее воздействие на публичные управленческие отношения, которое обеспечивает достижение целей и задач управления посредством издания административного акта. При издании административного акта установленные в нем нормы воздействуют на само публичное управление. В зависимости от характера та-

кого воздействия можно выделить следующие функции административного акта.

1. *Функция обеспечения публичных интересов.* Административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти прежде всего руководствуются интересами граждан, организаций, государства и общества. Иными словами, на обеспечение публичных интересов «работает» сам управленческий процесс (или административное производство), т.е. процесс принятия и исполнения административных актов.

2. *Материально-правовая регулирующая функция* (функция регулирования). Административный акт на основе законов устанавливает конкретные отношения, предоставляет индивидуальным субъектам конкретные возможности и варианты поведения в сложившейся обстановке. Реализуя или применяя конкретные нормы закона, административный акт способствует достижению определенного результата в области правоприменения. Регулирующая функция административного акта особенно ярко проявляется тогда, когда, например, администрация (орган управления, должностное лицо) с помощью акта управления налагает на гражданина не предусмотренную законами обязанность.

3. *Управленческо-процессуальная функция.* Российским законодателем в определенной степени уже установлена процедура подготовки, издания, государственной регистрации, опубликования и вступления в силу административных актов. Поскольку правила, касающиеся управленческих процедур, принимаются самыми различными органами публичной власти, которые по-разному понимают такие процедуры, то юридическая сила подобных актов ослабляется множеством проблем управленческого процесса, требующих кардинального разрешения.

4. *Исполнительная функция* административного акта обеспечивает практическое осуществление государственного управления посредством реализации управленческих действий и правового установления порядка их совершения. Именно в данном случае органами исполнительной власти и должностными лицами принимаются административные акты и проводятся административные мероприятия по обеспечению исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги. В конечном счете административные акты обеспечивают практическую реализацию прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Примером исполнительной функции административного акта может стать соотношение наименования государственной услуги (или функции) и результата предоставления (исполнения) государственной услуги (или функции). Например:

а) результатом осуществления государственной услуги по выдаче разрешения на строительство является само *разрешение* на строительство (разрешение на строительство – документ, подтверждающий соответствие про-

ектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство или реконструкцию объектов капитального строительства);

б) результатом процедуры установления порядка и выдачи разрешений на право заниматься народной медициной становится либо изданный правовой акт, подтверждающий разрешение на занятие народной медициной, либо отказ в выдаче разрешения (лишение разрешения);

в) результатом деятельности по выдаче лицензий на розничную продажу алкогольной продукции становится сама лицензия на розничную продажу алкогольной продукции (либо досрочное прекращение действия лицензий, продление срока действия лицензий); при этом лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности;

г) назначение государственной социальной помощи за счет средств областного бюджета отдельным категориям граждан, проживающим на территории соответствующего субъекта РФ, происходит посредством принятия акта о назначении государственной социальной помощи;

д) услуга по выдаче заключений о привлечении и использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации завершается принятием акта о выдаче заключения о привлечении и об использовании иностранных работников;

е) при осуществлении лицензионного контроля лицензируемых видов деятельности в сфере охраны здоровья издаются следующие акты: акт проверки, предписание об устранении выявленных нарушений, протокол об административном правонарушении, приостановление действия лицензии, возобновление действия лицензии, направление в суд заявления об аннулировании лицензии, применение мер по пресечению выявленных административных правонарушений и привлечению виновных в их совершении лиц к административной ответственности;

ж) при осуществлении федерального государственного охотничьего надзора организуется проведение надзорных мероприятий, а также принимаются меры административного реагирования (выдача юридическим лицам и их должностным лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований; составление протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов; вынесение постановлений по делам об административных правонарушениях и принятии мер по предотвращению таких нарушений);

з) полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере технического осмотра заключаются также и в контроле за соблюдением предельных размеров платы за проведение технического осмотра транспортных средств, которое осуществляется посредством проведения контрольных мероприятий и издания нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в данной сфере.

5. *Административно-процессуальная функция* (в смысле оспаривания в суде незаконных действий и решений органов управления и должностных лиц). В данном случае речь фактически идет об *охранительной функции*, поскольку современная теория административного акта устанавливает реальную возможность судебного оспаривания любого акта управления, нарушающего права и свободы как физических, так и юридических лиц. Там, где существует возможность принятия или издания акта управления, там обязательно должен быть установлен институт судебного оспаривания этого административного акта. Иными словами, последний изначально (в силу своей властной юридической природы) содержит в себе функцию судебной защиты (в общем плане, функции правоохраны, защиты правопорядка, прав и свобод граждан). Выполняя данную функцию, правовые акты управления создают почву для формирования системы административной юстиции (административного судопроизводства) – важного правового средства устранения ошибок как в административном правотворчестве, так и в правоприменительной деятельности административных органов. Повышение качества административного *правотворчества* (конечно, как и правоприменения) – главнейшая современная задача развития системы государственного управления и гарантирования жизнестойкости российской правовой системы⁶.

§ 3. Действие правовых актов управления

Действие актов управления – это правовой режим их практического применения: они начинают устанавливать, изменять или прекращать правоотношения; они применяются при разрешении споров и иных индивидуальных дел в управлении; на них ссылаются при рассмотрении различных дел; они используются в качестве юридических документов и доказательств в государственных органах (например, в судах, органах административной юрисдикции). Действие правовых актов управления всегда связано с необходимостью нормативной регламентации управленческих отношений, формированием новых административно-правовых отношений, решением конкретного спора (дела), появлением конкретных юридических последствий.

Действие правового акта управления (применение его при разрешении споров и регулировании общественных отношений) возможно лишь при наличии у него юридической силы. Под *юридической силой* акта управления понимается реальность практического использования данной правовой формы управленческих действий в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления и его функции. Она обеспечивает необходимость обязательного исполнения данного акта всеми субъектами, которым он адресован. В случае неисполнения или нарушения акта управления государство и его органы вправе требовать от данных субъектов исполнения данного акта, причем в некоторых случаях

⁶ См.: *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

могут применяться и меры принудительного воздействия. В этом смысле правовой акт управления отличается от актов управления, принятых различными органами общественных объединений, которые не характеризуются государственно-правовой властной направленностью своего действия.

В государственном управлении существуют *принципы презумпции законности* актов управления (его соответствие требованиям и положениям законов, издание в рамках предоставленной компетенции, соблюдение процессуальных правил), а также *презумпции их правильности и обоснованности*. Иными словами, предполагается, что акт управления издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для всех лиц, которым он адресован. Правовые акты управления начинают действовать, т.е. приобретать юридическую силу, с момента их *издания* (принятия, утверждения) или *опубликования* в установленном порядке и действуют до момента их официальной отмены (либо изменения); они утрачивают силу в связи с истечением срока их действия. В некоторых случаях устанавливается специальный порядок приведения акта управления в действие, вступления его в силу (например, он приобретает юридическую силу с конкретной даты или устанавливаются иной срок и порядок вступления его в силу).

Важнейшими условиями вступления акта управления в юридическую силу являются его *подписание* уполномоченным лицом и *официальное опубликование*. Момент вступления акта управления в действие, как правило, определяется при его принятии; может быть установлено, что акт вступает в силу с момента подписания или опубликования либо даты, указанной в акте.

Если при издании акта управления имеет место нарушение принципа законности, то его юридическая сила, практическая целесообразность и обоснованность могут быть поставлены под сомнение. В связи с этим следует прибегнуть к процедуре проверки актов управления на соответствие законам. В результате проведенной проверки судебными или административными органами акт управления может быть признан недействующим, так как он нарушает принцип законности и обоснованности, а поэтому органам, принявшим его, предстоит работа по отмене или изменению соответствующих актов управления.

Современное конституционное законодательство России устанавливает важные положения относительно вступления в силу правовых актов управления. Например, в соответствии с ч. 6 ст. 76 Конституции РФ в случае противоречия между Федеральным законом и нормативным правовым актом органов исполнительной власти субъектов РФ, принятым вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует правовой акт, принятый региональными органами государственной власти (органами субъекта РФ). В иных случаях при обнаружении противоречия действует федеральный закон или нормативный правовой акт, принятый федеральными органами исполнительной власти. Другим существенным положением является то, что нормативный правовой акт управления, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не

может действовать (применяться), если он не был опубликован для всеобщего сведения в установленном порядке (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Порядок подготовки, вступления в силу и опубликования правовых актов управления устанавливается различными нормативными правовыми актами в зависимости от вида акта и издающих (принимающих) их органов федеральной и региональной исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. При этом можно выделить следующие характерные для всех производств по изданию (или принятию) административных актов *элементы*.

1. Наличие нормативно установленной процедуры издания или принятия актов управления.

2. Виды административных актов, которые вправе издавать те или иные органы исполнительной власти, а также должностные лица.

3. Подготовка проекта правового акта управления. На этой стадии определяется срок подготовки проекта правового акта управления и ведется его разработка одним из органов исполнительной власти (или несколькими органами по согласованию). Подготовка акта управления производится тем органом, в компетенцию которого входит его издание, либо по его поручению одним или несколькими подчиненными ему органами, организациями или должностными лицами. Инициаторами проекта административного акта могут быть различные организации, структурные подразделения, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, которые, основываясь на знании практики, пытаются совершенствовать ту или иную сферу своей управленческой деятельности.

Следует отметить, что «*Порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности*» всегда является одной из частей *Регламента* соответствующего федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ) (например, Регламент Федеральной миграционной службы), в котором определяется следующее: а) решение о необходимости и (или) целесообразности разработки проекта нормативного правового акта (оно принимается либо руководителем ФОИВ, либо лицом, исполняющим его обязанности); б) назначается ответственный за подготовку и согласование проекта нормативного правового акта (как правило, это структурное подразделение ФОИВ, определенное в качестве головного исполнителя; при необходимости оно вправе привлекать в установленном порядке к подготовке проекта нормативного правового акта специалистов научных и иных организаций); в) обязательное согласование проектов нормативных правовых актов до их подписания с правовым подразделением ФОИВ; по тем из них, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, имеют межведомственный характер, проводится антикоррупционная экспертиза в соответствии с утвержденными Правительством РФ правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; г) размещение проекта нормативного правового акта на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интер-

нет, если необходимо обеспечить возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы данного проекта; д) подписание нормативного правового акта руководителем ФОИВ, либо лицом, исполняющее его обязанности; е) указание на то, что структурные подразделения ФОИВ и его территориальные органы не вправе издавать нормативные правовые акты; ж) указание на то, что проект нормативного правового акта подлежит согласованию с ФОИВ, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, в случае если он содержит положения *межотраслевого значения* или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти; либо в данном случае нужно издавать совместный акт; з) информация о необходимости создания межведомственных рабочих групп в целях подготовки проектов совместных нормативных правовых актов по согласованию с заинтересованными ФОИВ; и) согласование проектов нормативных правовых ФОИВ производится в соответствии с установленным порядком делопроизводства; к) направление до подписания проекта нормативного правового акта на рассмотрение в правовое подразделение ФОИВ с целью решения вопроса о необходимости направления его на государственную регистрацию; л) указание на то, что нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации, опубликованию в установленном порядке (кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера).

По вопросам, требующим рассмотрения и (или) подготовки проекта решения, в том числе приказа или распоряжения ФОИВ, руководитель данного органа дает письменные *поручения* (в том числе в форме резолюций), поручения, оформляемые *протоколом* проведенного у него совещания, а также устные указания заместителям руководителя ФОИВ, начальникам структурных подразделений ФОИВ, начальникам (руководителям) территориальных органов, организаций и подразделений всей системы соответствующего исполнительного органа государственной власти.

Решения, принятые на совещании у руководителя ФОИВ, по его указанию оформляются протоколом. Проект протокола совещания подготавливается структурным подразделением ФОИВ, ответственным за проведение совещания, визируется его начальником, в определенном порядке согласовывается и представляется на подпись руководителю в установленный срок после окончания совещания. В случае проведения межведомственного совещания копии протоколов направляются в соответствующие ФОИВ и иные организации, а также в заинтересованные структурные подразделения ФОИВ.

4. Определение структуры проекта правового акта управления, которая должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования и его обсуждение.

5. Согласование акта управления с заинтересованными ведомствами и должностными лицами. Согласование может являться обязательной стадией разработки акта управления, если это устанавливается в специальном

нормативном акте (например, обязательность согласования постановления федеральных органов исполнительной власти, в котором затрагиваются финансово-экономические вопросы, с министерством финансов и министерством экономического развития).

6. Проведение антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта в рамках установленного органами исполнительной власти порядка по специальной методике. ФОИВ утверждают своими приказами *Положения* о проведении антикоррупционной экспертизы (например, Положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденное приказом Роспотребнадзора от 19 декабря 2013 г. № 952; *Порядок* проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, утвержденный приказом Рособрнадзора от 6 мая 2014 г. № 616. Как правило, в таких положениях с целью устранения *коррупциогенных факторов*, выявленных при проведении антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, определяются: а) порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в ФОИВ; б) организация независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; в) порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов соответствующего ФОИВ. Антикоррупционная экспертиза изданных нормативных правовых актов ФОИВ проводится при мониторинге применения таких актов. *Правоприменительный мониторинг* осуществляется правовым управлением соответствующего ФОИВ. В предусмотренных российским законодательством случаях может проводиться *независимая экспертиза* проектов нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти (например, в соответствии с Законом Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ «О независимой экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области»).

7. Подготовка предложений об изменении и дополнении либо признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей в связи с изданием нового административного акта.

8. Издание (подписание, утверждение) правового акта управления.

9. Доведение принятого административного акта до сведения лиц, которые будут его исполнять или соблюдать его требования и положения, является необходимой стадией принятия акта управления.

10. Направление принятого (утвержденного) правового акта управления в Министерство юстиции РФ для его государственной регистрации (если в силу действия специальных нормативных актов это обязательно).

11. Официальное опубликование правового акта управления и вступление его в силу. Данный элемент производства по изданию (или принятию) административных актов имеет особо важное значение, поскольку он:

а) влечет серьезные правовые последствия, будучи важнейшим основанием (предпосылкой) начала юридического действия акта управления;

б) выполняет процессуальную функцию, так как опубликование акта во многих случаях – момент вступления его в силу;

в) обуславливает правильное применение правовых актов государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами.

На режим действия правовых актов управления оказывают решающее влияние два фактора, от которых и зависит их юридическая судьба:

1) *соблюдение установленных требований к правовому содержанию акта управления;*

2) *соблюдение порядка их издания и вступления в силу.*

При соблюдении указанных требований акты управления являются законными (отвечающими всем установленным требованиям); при несоблюдении же таких требований они могут быть признаны недействительными (незаконными) и, соответственно, утрачивают свою юридическую силу.

Законные и отвечающие всем требованиям принятые в установленном порядке правовые акты управления могут терять юридическую силу в связи с наступлением определенных обстоятельств, например в связи с истечением срока действия данного акта, принятием нового акта, заменяющего старый, и т.д. Таким образом, утрата юридической силы базируется и на законных основаниях. В данном случае можно говорить о законном фактическом прекращении действия административного акта. Новый акт по поводу прекращения старого решения уже не принимается.

На практике существует несколько способов обеспечения законности правовых актов управления. Такими способами являются:

1) *отмена акта управления* (или внесение в него необходимых изменений или дополнений);

2) *приостановление действия* или исполнения этого акта.

Российское законодательство и соответствующие административно-правовые нормы определяют, что утрата юридической силы акта управления происходит в случае его отмены в порядке, установленном нормативными актами. Отмена правового акта управления может быть осуществлена как органами (должностными лицами), которые приняли данный акт управления⁷ (а также вышестоящими органами или должностными лицами), так и органами, имеющими право отмены акта управления в случае обнаружения его несоответствия принципу законности.

Особое значение в системе современного административного права имеет возможность признания административных актов *недействующими* или незаконными в судах. Главная причина прекращения действия актов управления судом и федеральными органами исполнительной власти общей компетенции (по отношению к актам нижестоящих органов исполнительной власти) – нарушение принципа законности при их подготовке и издании, а также нарушение законности в самом тексте административных актов. Органы исполнительной власти специальной компетенции вправе отменять акты управления нижестоящих органов или должностных лиц не только по

⁷ См., например: Об отмене приказа Федеральной налоговой службы от 27 февраля 2012 г. № ММВ-7-6/111 : приказ ФНС России от 6 февраля 2014 г. № ММВ-7-14/40@.

причине нарушения актом управления законности, но и учитывая его полезность и целесообразность для социальной практики.

Конституционный Суд РФ рассматривает жалобы уполномоченных субъектов права (граждан и других лиц, а также органов государственной власти) и дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Постановлениями Конституционного Суда РФ акты управления или отдельные их части и положения могут быть признаны неконституционными; в этом случае они утрачивают юридическую силу. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды (в случае признания недействующими индивидуальных актов управления, решений административных органов) фактически обладают правом отмены правовых актов управления.

Президент РФ вправе отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ. Оно может устанавливать основания и порядок отмены актов органов исполнительной власти субъекта РФ, принятых по вопросам осуществления переданных полномочий.

Руководители федеральных министерств (федеральные министры) в целях реализации полномочий по координации и контролю деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении соответствующих министерств, вправе приостанавливать в случае необходимости решения (приказы, распоряжения) федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения (если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом).

Федеральный орган исполнительной власти вправе приостановить действие и отменить приказы (распоряжения) и иные документы его территориального органа.

Принятые высшим должностным лицом субъекта РФ правовые акты, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ направляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, который вправе обратиться к высшему должностному лицу субъекта РФ или в органы исполнительной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в указанные акты, либо об их отмене. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных нормативных правовых актов.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе приостановить действие либо отменить нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти данного субъекта РФ, если они противоречат действующему законодательству, изданы с нарушением регламента взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ либо с пре-

вышением полномочий исполнительного органа государственной власти. К полномочиям, например, правительства (высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) относится право отмены или приостановления действия муниципального правового акта, принятого (изданного) по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъекта РФ.

Правовой акт утрачивает юридическую силу, когда он:

1) признан судом (Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, судом общей юрисдикции, арбитражным судом) не соответствующим Конституции РФ и иным федеральным законам или признан *недействующим*;

2) отменен органом, его издавшим, или вышестоящим органом, уполномоченным на совершение таких действий. Органы исполнительной власти имеют право пересмотра принятых ими административных актов, их изменения и отмены в связи с их незаконностью, необоснованностью, отсутствием позитивного действия, нецелесообразностью. Сам орган управления (или должностное лицо) может отменить свое решение только в том случае, если будет подтверждено, что принятие этого решения опиралось на незаконные основания (подделаны документы; недостоверная информация о лицах, в отношении которых принимался документ). Органы исполнительной власти могут принимать решения (приказы) о признании утратившими силу ранее изданных ими приказов, ссылаясь на необходимость приведения нормативной правовой базы конкретного ФОИВ в соответствие с законодательством РФ или в связи с принятием федерального закона, Указа Президента РФ или постановления Правительства РФ; в некоторых случаях причины утраты актами юридической силы не указываются. Реже ФОИВ в своих приказах признают некоторые нормативные правовые акты «не подлежащими применению» в связи, например, с «активизацией работы по ревизии ранее изданных нормативных правовых актов» (например, приказ Ростехнадзора от 4 августа 2011 г. № 442 «О признании не подлежащими применению некоторых нормативных правовых актов Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности», речь идет о принятых приказах ранее действовавшим органом исполнительной власти и с другим наименованием).

Основаниями для отмены акта управления или для внесения в них изменений и дополнений являются:

1) незаконность акта управления (противоречие нормам действующего законодательства);

2) издание с нарушением регламента взаимодействия исполнительных органов государственной власти;

3) принятие правового акта с превышением полномочий соответствующего исполнительного органа государственной власти;

4) практическая нецелесообразность; отсутствие положительных результатов действия актов управления;

5) необходимость замены устаревшего акта управления новым или внесения в него многочисленных существенных изменений и дополнений;

6) истечение срока действия акта управления.

Приостановление акта управления – официальное временное прекращение действия данного акта до момента рассмотрения и принятия по нему окончательного решения органом, имеющим право отменять или изменять правовой акт управления. Акт управления не подлежит применению, т.е. временно не действует (однако не утрачивает юридической силы), когда, например:

1) Президент РФ приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (актов высшего должностного лица субъекта или акта органа исполнительной власти субъекта) в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ; ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). В соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» установлено, что федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не утвержден федеральным законом;

2) Правительство РФ вправе приостанавливать действие федеральных органов исполнительной власти, а также внести предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) суд общей юрисдикции по административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС РФ);

4) принесение протеста прокурора на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста (ч. 1 ст. 31.6 КоАП РФ). Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста. О приостановлении исполнения постановления выно-

сится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение.

Многие российские федеральные законы содержат нормы, устанавливающие для граждан и юридических лиц возможность обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, нарушающих их права и законные интересы. Большая часть всех административно-правовых споров разрешается в административном (внесудебном) порядке. Гражданин направляет свою жалобу в соответствующий вышестоящий орган управления по отношению к органу (должностному лицу), принявшему неблагоприятное, по мнению гражданина, решение⁸. Данный способ разрешения административно-правового спора представляет собой часть управленческой деятельности, так как вышестоящее должностное лицо, рассматривая жалобу гражданина, осуществляет обычные контрольно-надзорные функции, распространяемые на всю систему и структуру подчиненных ему органов, организаций, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В результате такого рассмотрения вышестоящий орган (или должностное лицо) принимает по жалобе решение, в котором устанавливается законность, обоснованность и целесообразность обжалуемого решения или действия подчиненного должностного лица или самого органа управления. Здесь также налицо действие важного административно-правового метода регулирования общественных отношений, а именно при рассмотрении спора реализуются правоотношения власти – подчинения, несмотря на то что административно-правовой спор возник при реализации отношений горизонтального типа (т.е. во взаимоотношениях, не подчиненных друг другу субъектов).

§ 4. **Виды правовых актов управления**

Классификация правовых актов управления имеет важнейшее значение не только для содержательного познания сущности института правового акта управления, но и для практического применения административных актов, их поиска и эффективной работы с ними.

1. В зависимости от *юридических свойств* (или по *юридическому содержанию*) правовые акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанные. Например, федеральные министры могут издавать приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности соответствующего министерства – приказы ненормативного характера.

Нормативные административные акты – это акты подзаконного административного нормотворчества (или правоустановительные акты), в которых:

а) содержатся нормы права и конкретизируются нормы актов высшей юридической силы, находящиеся в законодательных актах, а также предусматривается механизм их реализации;

⁸ Право граждан на жалобы рассмотрено в главе 6.

б) определяются типовые правила поведения в сфере публичного управления (например, правила проведения контрольно-надзорных мероприятий; порядок наложения административных взысканий);

в) устанавливается организационно-правовой статус звеньев и органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ;

г) реализуется механизм обеспечения конституционного статуса граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства, а также общественных объединений (например, об образовании, социальной защите);

д) устанавливаются необходимые запреты и ограничения;

е) представляются специальные права и возлагаются специальные обязанности в сфере государственного управления (например, при объявлении чрезвычайного положения, введении карантина);

ж) формируются условия взаимодействия и координации деятельности различных участников управленческих отношений;

з) проводятся в жизнь социально-экономические программы (приватизации, демонополизации, модернизации отраслей промышленности, развития конкретных регионов страны и др.).

Когда речь идет о разработке и принятии нормативных правовых актов, то традиционно в теории государственного управления используются следующие термины: «административное нормотворчество», «ведомственное (или министерское) нормотворчество», «нормотворческая компетенция министерств»⁹.

К нормативным относятся акты:

а) изданные в установленном порядке уполномоченным на то органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

б) устанавливающие правовые нормы (правила поведения);

в) обязательные для неопределенного круга лиц;

г) рассчитанные на неоднократное применение;

д) действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Индивидуальные правовые акты управления в отличие от нормативных имеют четко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер (их иногда называют *правоприменительными актами* управления). Они не содержат норм права, устанавливающих общеобязательные правила поведения для неограниченного круга лиц. Под правовым актом

⁹ См.: Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М. : Юрлитинформ, 2013 ; Михеева И. В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М. : Ваш полиграф. партнер, 2012 ; Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества. Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2012 ; Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти : теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013 ; Куртяк И. В. Нормотворческая деятельность МВД России. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008 ; Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / под общ. ред. А.С. Дугенца. Владимир : Транзит-ИКС, 2012.

индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц. Это решения, относящиеся к конкретным вопросам управленческой сферы; они принимаются для реализации нормативных правовых актов. По содержанию индивидуальные правовые акты управления – это распорядительные правовые акты, в которых находит выражение конкретное юридически властное волеизъявление субъекта исполнительной власти, обращенное к конкретному субъекту (т.е. они адресованы отдельным лицам и имеют разовый характер правоприменения). К индивидуальным актам относятся также разнообразные *справки, сертификаты, свидетельства*, в которых даются характеристики тех или иных товаров, предметов или раскрывается правовой статус субъектов права. Например, *ветеринарные сертификаты, ветеринарные свидетельства, ветеринарные справки*, являющиеся сопроводительными документами и характеризующие территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого подконтрольного товара, эпизоотическое состояние места его выхода и позволяющие идентифицировать подконтрольный товар. Для составления указанных сопроводительных документов разработаны соответствующие правила (*Правила организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов*, утвержденные приказом Минсельхоза России от 17 июля 2014 г. № 281).

В *смешанных актах* могут содержаться как нормативное предписание, так и индивидуальное, адресованное конкретному субъекту управленческой деятельности распоряжение (в связи с допущенным, например, им нарушением) или решение по конкретному управленческому делу (спору). Таким образом, смешанные акты управления включают как нормы права (общеобязательные правила), так и индивидуальные конкретные решения (распоряжения, поручения, необходимость соблюдения каких-то особых правил и т.д.), предписания для органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

2. В зависимости от *функциональной роли и значения акта управления* (или в зависимости от выполняемой функции) можно выделить акты управления:

а) направленные на *информационное обеспечение* деятельности государственных органов, т.е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности, информационного обеспечения управления; здесь же речь идет также об обеспечении *доступа к информации* о деятельности исполнительного органа государственной власти;

б) посвященные реализации *функции организации* и устанавливающие режимы *прогнозирования и моделирования* развития системы государственного управления (формирование системы и структуры государственного управления и направления их модернизации, разработка *стандартов* государственного управления, внутреннего структурирования административных органов и взаимодействия, исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг);

в) определяющие *вопросы планирования* (направления, пропорции, темпы, количественные и качественные показатели развития тех или иных процессов в системе государственного управления). Здесь важное значение имеет стратегическое планирование, осуществляемое согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации» уполномоченными субъектами (участниками стратегического планирования) по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности ФОИВ и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленное на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ;

г) содержащие *элементы распорядительства*, оперативного регулирования управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей. Правовые акты управления (приказы, постановления, распоряжения, указания, инструкции, регламенты, правила) направлены на обеспечение режима должной государственной деятельности;

д) вводящие руководящие правила, *обеспечивающие руководство* (закрепление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов – государственных служащих, должностных лиц, управляемых объектов), а также общее руководство (определение содержания государственной деятельности, например управленческой);

е) имеющие координационный потенциал, выполняющие в первую очередь *функцию координации* – согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления; здесь нужно обратить внимание на особое значение координационной функции для системы *межотраслевого* государственного управления;

ж) регламентирующие порядок проведения *надзора и контроля* в различных отраслях или сферах, устанавливающие соответствие или несоответствие фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучающие и оценивающие результаты общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления;

з) выполняющие *регулирующую функцию*, использующие методы и способы управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования, а также устанавливающие общеобязательные требования и процедуры для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

3. В зависимости от *области или сферы применения* акты управления делятся на группы, относящиеся к конкретной сфере, отрасли или подотрасли публичного управления. Традиционно государственное управление подразделяется на несколько сфер: управление в области *экономики* (экономического развития), социально-культурной области (например, труд, социаль-

ная защита и социальная помощь, здравоохранение, культура, образование и наука) и административно-политической сфере (внутренние и внешние дела, юстиция, оборона, безопасность). В каждой из этих больших областей могут быть выделены более мелкие образования, например управление в области внутренних дел, юстиции, социальной защиты населения.

4. В зависимости от *действия в пространстве (территории действия)* можно выделить:

а) административные акты, которые распространяют свое действие *в пределах определенной территории* (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования);

б) административные акты *локального характера* (действуют в отношении одного исполнительного органа государственной власти, его структурного подразделения или относительно соответствующего персонала; распространяются на подведомственные федеральным органам исполнительной власти федеральные государственные *бюджетные организации*, государственные *казенные учреждения* и государственные *унитарные предприятия*, на конкретный трудовой коллектив и т.д.). Локальные правовые акты управления могут приниматься органами исполнительной власти для регламентации внутриорганизационных отношений.

5. В зависимости от *даты начала действия* актов их можно разделить на акты, которые вступают в силу:

а) немедленно, т.е. с момента их подписания;

б) с даты, указанной в самом акте;

в) в срок, указанный в другом административном акте;

г) с момента государственной регистрации и опубликования в нормативно установленном порядке.

6. В зависимости от *действия во времени (срока действия)* акты управления могут быть:

а) *бессрочные*, т.е. когда срок действия актов точно не установлен, их можно применять в течение неограниченного срока; они действуют до того момента, пока не будут в законном порядке отменены;

б) *срочные*, т.е. акты, в которых установлен срок их действия. По истечении данного срока акт управления утрачивает силу;

в) *временные*, т.е. акты управления, действующие в течение неопределенного, но, как правило, непродолжительного времени; в наименовании таких актов указывается термин «временные» (например, «Временные правила»). Таких административных актов на практике не много, и, как правило, они издаются в сложное время создания системы управления, проведения реформ, модернизаций и прекращают свое действие с наступлением определенной стабилизации.

7. В зависимости от *формы выражения* выделяются акты управления:

а) *словесные* (письменные и устные);

б) *конклюдентные*.

Письменный административный акт представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в котором содержатся требования, предписания, положения, правила и т.д.

Устные административные акты (ими являются, как правило, приказы, распоряжения, команды, указания, поручения, задания и т.п.) не требуют соответствующего письменного оформления, так как они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление в целях решения каждодневных управленческих задач и выполнения самых общих функций управления.

Всё большее применение находит конклюдентная форма правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковой и шумовые сигналы и др. В данном случае волеизъявление властвующего субъекта находит свое выражение в конкретных жестах, знаках, сигналах. Например, к таким актам можно отнести: сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, которые применяются в целях обеспечения безопасного движения различных транспортных средств; «зеленый коридор» в международных аэропортах, когда пассажир выбирает по своему усмотрению путь таможенного досмотра (в данном случае конклюдентный акт выражен в форме предложения, а не распоряжения, указания или запрета; ст. 357 Таможенного кодекса Таможенного союза предусматривает самостоятельный выбор физическим лицом, следующим через таможенную границу, таможенного декларирования в письменной форме товаров для личного пользования и соответствующего коридора («зеленого» или «красного») для совершения таможенных операций). Общеизвестны конклюдентные акты, применяемые в области обеспечения безопасности дорожного движения (Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденный приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185). Речь идет о регулировании дорожного движения посредством применения распорядительно-регулирующих действий с использованием: а) сигналов регулировщика (рукой, жезлом, диском с красным сигналом или световозвращателем), при необходимости в сочетании со свистком; б) ручного управления светофорным объектом; в) установки временных дорожных знаков и указателей; г) ограждения участка дороги техническими средствами организации дорожного движения (конусами, сигнальной лентой и другими); д) размещения на проезжей части патрульного автомобиля с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами. Требование об остановке транспортного средства подается как с помощью громкоговорящего устройства, так и жестом руки, при необходимости с применением жезла или диска с красным сигналом (световозвращателем), направленной на транспортное средство. При этом для привлечения внимания участников дорожного движения могут использоваться дополнительный сигнал свистком, специальные световые и (или) звуковые сигналы. Все эти и другие конклюдентные административные акты должны быть обязательно исполнены теми, кому они адресованы, так как они влекут юридические последствия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения данных указаний либо запретов. При их осуществлении возникают, изменяются или прекращаются административно-правовые отношения.

8. В зависимости от характера компетенции органов, принимающих правовые акты управления, выделяются:

а) акты управления органов *общего управления* (постановления Правительства РФ, правительств республик – субъектов РФ, правительств субъектов РФ, областной или краевой администрации). Эти акты всегда издаются органами государственного управления общей компетенции, т.е. регламентируют важнейшие вопросы государственного управления во всех отраслях и сферах управления, имеют всегда более важное значение, чем акты подчиненных органов общей компетенции других органов управления (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, отделов, управлений, департаментов правительств или администраций субъектов РФ). В данных актах реализуются, как правило, самые общие функции и решаются самые главные задачи публичного управления;

б) акты управления органов *отраслевого управления* (приказы федерального министра, руководителей федеральных служб и федеральных агентств). Эти административные акты регламентируют общественные отношения или разрешают возникающие в сфере управления споры (дела) только в какой-то конкретной отрасли государственного управления;

в) акты управления органов *межотраслевого* (надведомственного) *управления* (например, приказы Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии). Эти акты принимаются органами межотраслевой компетенции и направлены прежде всего на решение вопросов, имеющих важнейшее значение для нескольких отраслей или сфер государственного управления. Данные административные акты имеют важное практическое значение и подлежат обязательному исполнению всеми, кому они адресованы: гражданам, федеральным министерствам, другим ведомствам, органам регионального государственного управления;

г) акты управления, издающиеся *контрольно-надзорными органами* (например, приказы Ростехнадзора). Постановлениями Правительства РФ утверждены, например: Положение об осуществлении федерального государственного энергетического надзора (от 20 июля 2013 г. № 610); Положение о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии (от 15 октября 2012 г. № 1044); Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре (от 5 июня 2013 г. № 476). В этих нормативных правовых актах содержатся важнейшие положения о существовании надзорной деятельности, пределах и задачах осуществления надзора, порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуре применения мер административного принуждения за неисполнение законных предписаний или при совершении административных правонарушений.

В целях исполнения отдельных государственных функций (например, в сфере контроля и надзора) федеральные органы исполнительной власти могут издавать совместные правовые акты: 1) с другими органами исполнительной власти (например, *Административный регламент* взаимодействия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с Федеральной службой исполнения наказаний при осуществлении

государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности на опасных производственных объектах уголовно-исполнительной системы, утвержденный приказом Ростехнадзора и ФСИН России от 11 марта 2014 г. № 96/123); 2) с другими государственными органами (например, с Генеральной прокуратурой РФ – *Положение о порядке взаимодействия* Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий), утвержденное приказом Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора от 15 апреля 2014 г. № 162/117). Примером межведомственного взаимодействия в сфере обеспечения контроля за законностью процессуальных действий на этапе возбуждения уголовного дела стал приказ от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях», который подписали руководители Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, Следственного комитета РФ, ФСКН России, ФТС России, Минобороны России, ФССП, ФСИН, МЧС.

9. В зависимости от уровня органов, принимающих акты управления, и их названий различают:

а) акты управления, издаваемые Президентом РФ. В соответствии с конституционными нормами Президент РФ принимает указы (ст. 83 Конституции РФ) и распоряжения (ст. 90 Конституции РФ);

б) акты Правительства РФ (*постановления и распоряжения*) (ст. 15 Конституции РФ);

в) в соответствии с Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, – изданные федеральными органами исполнительной власти нормативные правовые акты в виде *приказа* или в *ином установленном законодательством РФ виде* в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Согласно действующим Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства) могут издавать: *постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения* (издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается). В некоторых регламентах федеральных органов исполнительной власти устанавливается, что их решения оформляются распорядительными документами (*приказами, директивами, указаниями и распоряжениями*) и являются обязательными для исполнения всеми структурными подразделениями соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В регламентах некоторых федеральных органов исполнительной власти определяется, что они вправе самостоятельно

принимать *нормативные правовые акты – приказы* в установленной сфере деятельности, а также издавать в пределах своей компетенции приказы как *индивидуальные правовые акты*.

В настоящее время система нормативных правовых актов, в которых устанавливаются правила подготовки и издания административных актов федеральными органами исполнительной власти, складывается из следующих актов: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; регламенты федерального органа исполнительной власти (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства), например Регламент Федерального агентства специального строительства, утвержденный приказом Спецстроя России от 13 мая 2005 г. № 190; административные регламенты исполнения государственных функций; административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Административный регламент федерального органа исполнительной власти составляют: регламент федерального органа исполнительной власти; административные регламенты исполнения государственных функций; административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти.

Федеральное министерство, являясь федеральным органом исполнительной власти, имеет право осуществлять функцию *нормативного правового регулирования* в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. *Федеральная служба и федеральное агентство* имеют право в пределах своей компетенции издавать индивидуальные правовые акты и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности *нормативное правовое регулирование*, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, т.е. в некоторых случаях федеральные службы и федеральные агентства наделяются правом принятия также нормативных правовых актов (п. 1.5 и 1.6. Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти);

г) акты правительств республик, входящих в состав Российской Федерации (*постановления и распоряжения*);

д) акты губернаторов, глав администраций, председателей правительств субъектов РФ (*постановления и распоряжения*). Относительно новым видом подобных актов стали *указы* (например, мэра г. Москвы, губернаторов в субъектах РФ). Образованные в структуре правительств субъектов РФ, областных и краевых администраций органы (отделы, управления, главные управления, департаменты и т.п.) вправе издавать *приказы и распоряжения*.

10. В зависимости от *способа принятия акта* выделяют:

а) *коллегиальные акты*, которые принимаются коллегиальным органом на специальном заседании в рамках *общего согласия* или по результатам проведенного голосования, например Правительством РФ. Как правило, коллегиальные акты управления издаются в форме *постановлений*, направленных на решение главных, важных и общих вопросов администрирования по реализации полномочий Правительства РФ в различных сферах деятельности. Эти же органы управления без коллегиального обсуждения могут готовить *распоряжения* – акты, не имеющие нормативного характера, по менее сложным вопросам так называемого организационного, оперативного или текущего управления;

б) *единоличные акты (приказы)*, которые встречаются на практике намного чаще коллегиальных, так как само законодательство предусматривает возможность издания должностными лицами актов управления. Следует подчеркнуть, что часто единоличный акт (или постановление, подписанное одним должностным лицом) является результатом коллективного обсуждения, анализа и согласования.

11. В зависимости от *степени соответствия законам (соблюдение требований принципа законности), юридической значимости и действительности* административные акты можно разделить:

а) на *правомерные*, или законные (правильные, социально значимые, необходимые, обоснованные, приносящие обществу, государству и гражданам социальную пользу) акты управления – административные акты, отвечающие всем требованиям, которые предъявляются к ним, с тем чтобы обеспечить их законность, обоснованность, целесообразность и эффективность. Несмотря на очевидную правомерность и законность того или иного административного акта, соответствующие субъекты всегда имеют возможность его обжалования в административном (общем или специальном¹⁰) порядке или оспаривания в судебном порядке;

б) *оспоримые акты управления* – акты спорного характера, или *неправомерные (незаконные)*. Как писал А. И. Елистратов, «в тех случаях, когда юридическая несостоятельность акта не является очевидной, когда точное установление недостатков акта, поражающих его правовую силу, требует известного исследования, административный акт почитается возникшим и действительным впредь до его отмены в порядке обжалования или по инициативе самой администрации. В таких случаях говорят об опровержимости или устранимости запятнанного юридическими недостатками акта»¹¹. В связи с этим автором отмечалась известная *презумпция правомерности* административных актов, исходящих от государственных учреждений. Поэтому для «лишения несовершенного акта юридической силы в большинстве случа-

¹⁰ Об обжаловании правовых актов в специальном административном порядке см.: Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти : теория и практика. С. 285–295.

¹¹ Цит. по: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX в. : хрестоматия / сост. и авт. вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 1999. С. 551–552.

ев требуется особое постановление компетентного учреждения, констатирующего недействительность дефектного акта»¹²;

в) *ничтожные* административные акты (противоправные; недействующие) – это акты, которые недействительны и незаконны с момента их издания или принятия, поскольку абсурдность, неприемлемость и несоответствие публичным интересам, отсутствие юридической обработки акта настолько очевидны, что не требуют юридической квалификации и специального доказывания данного факта. С формальной точки зрения ничтожными будут являться административные акты, которые: нарушают правовые нормы, ясно и недвусмысленно устанавливающие соответствующие правила поведения, общезначимые положения или требования; не имеют законных оснований и предпосылок для издания административных актов, т.е. их социальная значимость и необходимость не вытекают из каких-либо документов или нормативных актов; были приняты лицом или органом публичной власти, не имеющими на то полномочий и компетенции; содержат требования о совершении правонарушения.

§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Президента РФ устанавливается Конституцией РФ, а также Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, либо сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны РФ в течение 10 дней после дня их подписания, что считается официальным опубликованием их текстов. Официальное опубликование – первая публикация полных текстов актов Президента РФ в указанных изданиях.

Акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи. Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, состав-

¹² Там же. С. 552.

ляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления в силу.

Наряду с достаточно четкими и недвусмысленными нормативными положениями относительно актов Президента РФ существуют и нерешенные вопросы. Например, проблема принятия Президентом РФ нормативных указов. Конституция РФ не устанавливает конкретного перечня вопросов, по которым Президент РФ мог бы принимать нормативные указы. В ней (ч. 3 ст. 80) лишь записано, что Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

На сегодняшний день можно выделить два направления правотворческой деятельности Президента РФ:

1) издание указов в пределах собственной компетенции, которая предусмотрена Конституцией РФ (например, создание и изменение аппарата Администрации Президента РФ, а также установление в данной сфере норм права, относящихся к этим органам и подразделениям; вопросы гражданства; создание консультативных органов и т.д.);

2) издание указов, формально не противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, однако касающихся предмета ведения законодательного органа, т.е. такого вопроса, по которому должны быть приняты федеральные законы, а не указы Президента РФ. Эти президентские указы как бы восполняют пробелы в законодательном регулировании тех или иных процессов и общественных отношений. Но это не соответствует положениям Конституции РФ, и едва ли это можно назвать легитимной формой осуществления управленческой деятельности Президента РФ в сфере исполнительной власти. Конституционные положения четко устанавливают процедуру ликвидации пробелов в законодательстве: Президент РФ может внести в Государственную Думу соответствующий законопроект в порядке реализации права законодательной инициативы. Указание на «длительную процедуру рассмотрения и принятия парламентом закона» представляется малоубедительным основанием. В принципиальном плане Президент РФ не должен принимать акты законодательного характера, т.е. фактически заменять своим указом конкретный закон. Сама Конституция РФ не позволяет четко провести границы между законотворческим процессом парламента и правотворческой деятельностью Президента РФ.

§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Правительства РФ устанавливается: Конституцией РФ; Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных пра-

вовых актов федеральных органов исполнительной власти»; Регламентом Правительства Российской Федерации; Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260).

Особенно детально порядок издания постановлений и распоряжений, иных актов Правительства РФ устанавливается Регламентом Правительства РФ и его постановлениями в соответствии с законом. Акты Правительства РФ по вопросам, подлежащим решению исключительно на заседаниях Правительства РФ, издаются только после их рассмотрения на заседании. Акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ, вступают в силу и подлежат опубликованию в порядке, установленном федеральным законодательством. Акты Правительства РФ, протоколы заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, резолюции Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства по рассмотренным в Правительстве документам оформляются и рассылаются Аппаратом Правительства РФ.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, на которые возложена подготовка соответствующих материалов для рассмотрения на заседаниях Правительства РФ, несут персональную ответственность за их качество и своевременность представления. Материалы по вопросам, включенным в план заседаний Правительства РФ, представляются не позднее чем за 14 дней до определенной планом даты рассмотрения вопроса.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ издает *постановления* и *распоряжения*, которые обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Правительство РФ принимает также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Правительство РФ рассматривает проекты актов Президента РФ и проекты федеральных законов, которые вносятся Правительством РФ Президенту РФ или в Государственную Думу.

Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, не позднее чем за месяц до начала очередного планируемого периода представляют в Правительство РФ разработанные на основе требований федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, программ и планов деятельности Правительства РФ, поручений Председателя Правительства РФ и заместителей Председателя Правительства РФ предложения по внесению ими материалов на заседание Правительства РФ, содержащие: а) наименование вопроса и краткое обоснование необходимости его рассмотрения на заседании Правительства РФ; б) общую характеристику и основные положения вопроса; в) форму предлагаемого решения; г) перечень соисполнителей; д) дату рассмотрения на заседании Правительства РФ.

Решения, принятые на заседании Правительства РФ, оформляются протоколом. Протокол заседания Правительства РФ оформляется Аппаратом Правительства РФ в течение 24 часов после окончания заседания и подписывается председательствовавшим на заседании.

В случае необходимости доработки проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, иных рассмотренных на заседании актов, по которым высказаны предложения и замечания, Правительство РФ дает поручения федеральным министерствам, иным федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ. Если срок доработки специально не оговаривается, то она осуществляется в срок до 10 дней.

Проекты актов Правительства РФ до их внесения в Правительство РФ подлежат обязательному согласованию с руководителями (их заместителями) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ (не более чем с руководителями 3 органов), к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в указанных проектах.

В необходимых случаях по решению вносящего проект руководителя федерального органа исполнительной власти, а также Председателя Правительства РФ или его заместителей проекты актов Правительства РФ до их внесения в Правительство РФ могут направляться в иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации, с руководителями (их заместителями) которых не требуется обязательное согласование проекта. Предложения по результатам рассмотрения проектов актов Правительства РФ указанные федеральные органы исполнительной власти и организации направляют в федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого вносит проект.

Проекты постановлений Правительства РФ после их согласования в соответствии с нормами Регламента Правительства РФ и при условии их размещения в сети Интернет в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы в установленном порядке до внесения в Правительство РФ направляются с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии), протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу для оценки проекта акта по следующим критериям: 1) его соответствие актам более высокой юридической силы; 2) отсутствие внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений; 3) соблюдение правил юридической техники; 4) наличие либо отсутствие в нем коррупционных факторов. По результатам указанных экспертиз Министерство юстиции РФ дает соответствующее заключение.

Проекты актов, которые регулируют отношения субъектов предпринимательской деятельности (или их отношения с государством), а также оказывают влияние на макроэкономические показатели развития страны, должны направляться на заключение в Министерство экономического развития РФ, которое в своем заключении дает оценку влияния соответствующих реше-

ний на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности.

Проекты актов, которые регламентируют в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) отношения по взиманию налогов и сборов в РФ, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, а также отношения в других областях, подлежат оценке *регулирующего воздействия*¹³, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством РФ.

Руководитель Аппарата Правительства РФ (или его заместители) направляют в Министерство юстиции РФ на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу подготовленные Аппаратом Правительства РФ проекты постановлений Правительства РФ.

Проекты актов вносятся в Правительство РФ с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии).

В случае отступления от установленных Регламентом Правительства РФ правил внесения проектов актов Правительства они не рассматриваются и возвращаются в установленном порядке.

Подготовка к рассмотрению проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ (и иных актов, по которым требуется решение Правительства), осуществляется Аппаратом Правительства РФ в 15-дневный срок. Исключение составляют проекты актов об утверждении государственных программ РФ; в этом случае подготовка осуществляется Аппаратом Правительства РФ в 30-дневный срок. При этом в установленном порядке срок может быть и продлен. Подготовка проектов актов к рассмотрению включает составление экспертного заключения, составление проекта протокола рассмотрения вопроса (при необходимости) и оформление документов для подписания. Председатель Правительства РФ или его заместители по результатам рассмотрения проектов актов могут вернуть их руководителям федеральных органов исполнительной власти, внесшим их на рассмотрение, для доработки или в связи с нецелесообразностью их принятия.

Проекты актов Правительства РФ по кадровым вопросам федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ, подлежат согласованию в установленном Президентом РФ порядке.

Предложения федеральных министров, руководителей государственных органов об издании постановлений и распоряжений Правительства РФ, разработке иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, рассматриваются Председателем Правительства РФ или его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей).

¹³ См., например: Методика оценки регулирующего воздействия : утв. приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290.

В федеральные министерства (и иные федеральные органы исполнительной власти), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, в соответствии со сферами ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти направляются обращения в Правительство РФ, которые содержат предложения о принятии федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, других решений Правительства РФ. Указанные органы проводят проработку обращений, принимают в пределах своей компетенции соответствующие решения, при необходимости вносят в Правительство РФ в установленном порядке проекты актов, по которым требуется решение Правительства РФ, и о результатах рассмотрения информируют заявителей.

Федеральные министерства (и иные федеральные органы исполнительной власти), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, в срок не более одного месяца информируют законодательные (представительные) или исполнительные органы государственной власти субъектов РФ о результатах рассмотрения их предложений по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, которые они внесли в установленном порядке. При этом в Правительство РФ представляются копии ответа.

Проекты актов Правительства РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения РФ направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов РФ до внесения их в Правительство РФ. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Если подготавливаемый акт Правительства РФ влечет изменения или дополнения других актов, эти изменения включаются в проект подготавливаемого акта или представляются одновременно с ним в виде проекта отдельного акта. Если проекты актов содержат поручения, в них должен быть указан срок их исполнения.

Подготовка к рассмотрению внесенных в Правительство РФ проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, осуществляется Аппаратом Правительства РФ.

Результаты рассмотрения в Правительстве проектов актов и других документов оформляются актами Правительства РФ, протоколами заседаний Правительства РФ, координационных и совещательных органов под председательством Председателя Правительства РФ, одного из заместителей Председателя Правительства РФ или Заместителя Председателя Правительства РФ – Руководителя Аппарата Правительства РФ, протоколами совещаний у Председателя Правительства РФ и его заместителей, резолюциями Председателя Правительства РФ и его заместителей или подписанными ими другими документами.

Постановления Правительства РФ (за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения

конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия. При необходимости немедленного широкого обнародования постановления безотлагательно доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации.

Акты Правительства РФ, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливают правовой статус федеральных органов исполнительной власти (и организаций), вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. В самих постановлениях Правительства РФ может предусматриваться иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Важным положением Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» является установление возможности обжалования актов Правительства РФ в суд.

В случае признания соответствующими судами актов Правительства или их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ Правительство РФ принимает решения о приведении указанных актов в соответствие с федеральным законодательством. Правительство РФ обязано незамедлительно довести решения судов до сведения всех органов и организаций, которым рассылались соответствующие акты Правительства РФ.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, которые не имеют правового содержания.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Правительство РФ может вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ вправе *отменять* акты федеральных органов исполнительной власти или *приостанавливать* действие этих актов (ч. 7 ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти

Порядок подготовки, издания, государственной регистрации, вступления в юридическую силу и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти устанавливается Конститу-

цией РФ; Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»; Регламентом Правительства Российской Федерации; Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009; Разъяснениями о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Приказом Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовой нормой понимается общеобязательное государственное юридическое предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение в отношении неопределенного круга лиц (субъектов права).

Как уже отмечалось выше, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти *в пределах их компетенции* в виде: 1) постановлений; 2) приказов; 3) распоряжений; 4) правил; 5) инструкций; 6) положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

1. *Постановление* – документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, *нормативным* по своему правовому содержанию.

2. *Приказ* – распорядительный документ федерального органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями исполнительных органов по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей.

3. *Распоряжение* – распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель.

4. *Правила* – документ, определяющий порядок (процедуру) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной, регистрационной, государственно-служебной деятельности.

5. *Инструкция* – документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, детализирующим положения законов, определяющим процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

6. *Положение* – документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его пол-

номочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.

Важным процессуальным документом в системе публичного управления является *протокол*.

Нормативные правовые акты не вправе издавать: 1) *структурные подразделения* федеральных органов исполнительной власти; 2) *территориальные органы* федеральных органов исполнительной власти. Допускается *совместное* (несколькими федеральными органами исполнительной власти) издание нормативного правового акта; также он может издаваться одним из исполнительных органов, но по согласованию с другими.

Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с ежегодно утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти планами на очередной календарный год.

Включению в планы подлежат нормативные правовые акты, разработка которых прямо не предусмотрена законодательными актами Российской Федерации, поручениями или указаниями Президента Российской Федерации, а также поручениями Председателя Правительства Российской Федерации.

Внесение изменений в указанные планы осуществляется федеральными органами исполнительной власти по согласованию с заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, в обязанности которых входит координация вопросов деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Указанные планы, а также информация о внесении в них изменений подлежат размещению на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Создание проекта нормативного правового акта и самого нормативного правового акта осуществляется обязательно в обычном виде на бумаге («на бумажном носителе»), а также в форме электронных документов (исключением является здесь подготовка проекта нормативного правового акта, содержащего сведения, составляющие государственную тайну). Установлено обязательное согласование проекта правового акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в случаях, когда: 1) такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения; 3) проект акта предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти. В определенных случаях проект нормативного правового акта по конкретным сферам и направлениям государственной деятельности (например, страховое дело, пожарная безопасность, информатизация) должен направляться на согласование в соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Федеральный орган исполнительной власти проводит согласование проекта нормативного правового акта или осуществляет подготовку заключений в отношении соответствующего акта согласно *установленной сферы его деятельности* в 30-дневный срок с даты поступления проекта такого акта или

заклучения. Согласование проекта нормативного правового акта оформляется *визами*, которые включают: а) наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти (или его заместителя); б) собственноручную подпись визирующего и расшифровку подписи; в) дату.

Предусмотрен порядок разрешения имеющихся разногласий по проекту нормативного правового акта. В таких случаях федеральный орган исполнительной власти, который разработал проект нормативного правового акта, обеспечивает обсуждение проекта акта и выявленных разногласий с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. При необходимости проект нормативного правового акта направляется на *доработку*.

В настоящее время большое внимание придается так называемой *оценке регулирующего воздействия*¹⁴, которая проводится в соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318. Целями оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти являются: 1) определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта соответствующего акта; при этом происходит изучение проблемы, цели ее регулирования, а также осуществляется поиск возможных способов решения этой проблемы; 2) выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также положений, способствующих их введению избыточных обязанностей, запретов и ограничений; 3) выявление в проекте акта положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Этапы процедуры проведения оценки регулирующего воздействия: 1) размещение уведомления о подготовке проекта акта; 2) разработка проекта акта, составление *сводного отчета* о проведении оценки регулирующего воздействия и их публичное обсуждение; 3) подготовка заключения Министерства экономического развития РФ об оценке регулирующего воздействия.

Указанная *оценка регулирующего воздействия* является необходимой составляющей и в процедуре нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Учет оценки регулирующего воздействия важен при согласовании проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих, например: 1) отношения в

¹⁴ См. также: Статья 26.3-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» («Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»).

области организации и осуществления государственного контроля (надзора); 2) отношения по взиманию налогов и сборов в России; 3) отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения; 4) отношения в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации; 5) отношения в области безопасности процессов производства. В указанных случаях государственная регистрация нормативных правовых актов проводится с учетом *заключения об оценке регулирующего воздействия*.

В соответствии с *Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов* (утв. постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83) установлен порядок проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, *регулирующих правоотношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности*.

Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов проводится:

1) в отношении нормативных правовых актов, при разработке проектов которых проводилась оценка регулирующего воздействия;

2) в отношении иных нормативных правовых актов по решению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов должна проводиться с целью: а) проведения анализа достижения целей правовой регламентации, которые определены в сводном отчете о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия (при наличии); б) определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов; в) выявления в правовых актах положений, которые необоснованно затрудняют ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводят к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Этапами процедуры по проведению оценки фактического воздействия нормативных правовых актов являются:

1) формирование проекта плана проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, его публичное обсуждение и утверждение Правительственной комиссии по проведению административной реформы;

2) подготовка отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта и его публичное обсуждение;

3) подготовка заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об оценке фактического воздействия нормативного правового акта;

4) рассмотрение указанной Комиссией отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта и заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об оценке фактического воздействия нормативного правового акта.

Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов проводится федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах или разработавшими нормативный правовой акт, в соответствии с ежегодно утверждаемым Правительственной комиссией по проведению административной реформы планом.

Проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации, в области оценки соответствия, области безопасности процессов производства, области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

Проект нормативного правового акта, созданный на бумажном носителе, визируется собственноручно руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем, а созданный в форме электронного документа, – указанным руководителем (его заместителем) с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи, направляется на согласование и для получения заключения в случаях, установленных настоящим пунктом.

Согласование проекта нормативного правового акта или подготовка заключений, предусмотренных настоящим пунктом, осуществляется феде-

ральным органом исполнительной власти в соответствии с установленной сферой его деятельности в 30-дневный срок со дня поступления проекта такого акта или заключения. Подготовка заключений об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования осуществляется Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 20-дневный срок со дня поступления проекта нормативного правового акта, содержащего мероприятия по информатизации.

В случае непредставления по истечении указанного срока федеральным органом исполнительной власти документа, подтверждающего согласование проекта нормативного правового акта или содержащего замечания к этому проекту, проект нормативного правового акта или нормативного документа федерального органа исполнительной власти считается согласованным.

В случае представления федеральным органом исполнительной власти замечаний и возражений, выходящих за пределы установленной сферы деятельности федерального органа исполнительной власти, представившего их, такие замечания и возражения могут не учитываться федеральным органом исполнительной власти, разработавшим проект нормативного правового акта.

Согласование проекта нормативного правового акта оформляется визами, заключение подписывается. Виза на проекте нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе, включает в себя наименование должности руководителя федерального органа исполнительной власти или его заместителя, собственноручную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату, а на проекте нормативного правового акта, созданного в форме электронного документа, – наименование должности указанного руководителя (его заместителя) и усиленную квалифицированную электронную подпись визирующего. Подпись на заключении, созданном на бумажном носителе, включает в себя наименование должности уполномоченного должностного лица федерального органа исполнительной власти, его собственноручную подпись, расшифровку подписи и дату, а на заключении, созданном в форме электронного документа, – наименование должности указанного уполномоченного должностного лица и его усиленную квалифицированную электронную подпись.

Проекты нормативных правовых актов должны проходить антикоррупционную экспертизу, правовой основой для которой являются Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Чтобы обеспечить возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, федеральный орган исполнительной власти, являющийся разработчиком проекта правового акта, размещает его проект на специально созданном для этого сайте regulation.gov.ru в сети Интернет; при этом указываются даты начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Каждый федеральный орган исполнительной власти (а также исполнительный орган государственной власти в субъекте РФ) разрабатывает и утверждает соответствующий порядок (или правила) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (например, Положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденное приказом МВД России 24 февраля 2012 г. № 120).

Антикоррупционная экспертиза уже принятых и действующих нормативных правовых актов осуществляется при проведении их *правовой экспертизы* и *мониторинге их правоприменения*. Для проведения антикоррупционной экспертизы принятых приказов при мониторинге их применения с целью выявления в них коррупциогенных факторов проводится по установленной *Методике* проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 № 96. Мониторинг заключается в своевременном выявлении в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их устранении. Если в рамках мониторинговой деятельности будут обнаружены положения, которые содействуют формированию условий для развития коррупции, то составляется заключение. В нем должны указываться: 1) выявленные коррупциогенные факторы; 2) перспективные отрицательные последствия оставления в нормативном правовом акте выявленных коррупциогенных факторов; 3) предложения о способах устранения обнаруженных факторов, которые содействуют развитию коррупционных отношений.

Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 утвердило Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, в соответствии с которыми федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и *нормативно-правовому регулированию* в установленной сфере деятельности (а также разработчик проекта нормативного правового акта) обязан разместить на официальном сайте в сети Интернет: 1) уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта; 2) проект нормативного правового акта; 3) информацию о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта; 4) информацию о результатах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта; 5) информацию о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта.

В случае передачи полномочий по осуществлению *нормативно-правового регулирования* в установленной сфере деятельности *реорганизованного (преобразованного), упраздненного* федерального органа исполнительной власти одному федеральному органу исполнительной власти федеральный орган исполнительной власти, которому переданы указанные полномочия, утверждает новый нормативный правовой акт в пределах таких полномочий и признает нормативный правовой акт реорганизованного (преобразован-

ного), упраздненного федерального органа исполнительной власти не подлежащим применению, за исключением случаев, когда законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов реорганизованного (преобразованного), упраздненного федерального органа исполнительной власти федеральным органом исполнительной власти, которому переданы указанные полномочия.

В случае передачи полномочий по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности федерального органа исполнительной власти без его реорганизации (преобразования), упразднения другому (другим) федеральному органу исполнительной власти одновременно с утверждением федеральным органом исполнительной власти, которому переданы указанные полномочия, в пределах таких полномочий нового нормативного правового акта федеральный орган исполнительной власти, полномочия по осуществлению нормативно-правового регулирования которого переданы, признает утратившим силу ранее изданный им в пределах таких полномочий нормативный правовой акт.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и не имеют заголовков. Пункты могут подразделяться на подпункты с буквенной или цифровой нумерацией. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки. В случае воспроизведения в нормативном правовом акте отдельных положений иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации, либо ссылки на них необходимо указывать их наименование, полное наименование федерального органа исполнительной власти, издавшего (принявшего) акт, дату издания (принятия), номер, а также регистрационный номер, присвоенный им Министерством юстиции РФ при государственной регистрации, и дату государственной регистрации.

При реорганизации (или преобразовании) федерального органа исполнительной власти функции по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности могут быть переданы нескольким федеральным органам исполнительной власти. В этом случае принятый им нормативный правовой акт может быть изменен или признан утратившим силу нормативным правовым актом, который издается совместно этими федеральными органами исполнительной власти.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти. Нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются руково-

директором федерального органа исполнительной власти (или лицом, исполняющим его обязанности), собственноручно; нормативные правовые акты, которые созданы в форме электронных документов, подписываются с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

В подписанном (утвержденном) нормативном правовом акте должны быть указаны:

- 1) наименование органа (органов), издавшего акт;
- 2) наименование вида акта и его название;
- 3) дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- 4) наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

В настоящее время государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов проводится в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее – Правила). Как уже было отмечено, в дополнение к этим Правилам были изданы Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр этих актов.

Государственная регистрация ведомственных нормативных актов играет важную роль в обеспечении как законности административных актов, так и единства правового пространства России. Тем самым ограничивается ведомственный произвол, пресекается бесконтрольность в осуществлении органами исполнительной власти своих нормотворческих функций.

С содержательной точки зрения, в систему государственной регистрации нормативного правового акта включаются следующие элементы: 1) проведение правовой экспертизы (выявление соответствия направляемого на регистрацию акта положениям российского законодательства); 2) проведение антикоррупционной экспертизы; 3) принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; 4) присвоение регистрационного номера; 5) занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

На государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют:

- 1) федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства);
- 2) иные органы и организации, нормативные правовые акты которых в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (например, Центральный банк РФ, Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ, Фонд социального страхования РФ).

Министерство юстиции РФ обладает полномочиями по осуществлению *нормоконтроля* в связи с государственной регистрацией нормативных пра-

вовых актов органов федеральной исполнительной власти. Однако оно не имеет права признавать противоречащие нормам Конституции РФ и иным федеральным законам нормативные акты управления недействующими (или незаконными).

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

- 1) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, гарантии их осуществления и механизм реализации;
- 2) устанавливающие правовой статус организаций;
- 3) имеющие межведомственный характер, т.е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт;
- 4) независимо от срока их действия (постоянно действующие или временные, т.е. принятые на определенный срок);
- 5) содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

- 1) индивидуальные правовые акты: акты персонального характера (о назначении или освобождении от должности, поощрении или наложении взыскания и т.п.); акты, действие которых исчерпывается однократным применением; акты, срок действия которых истек; акты оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);
- 2) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;
- 3) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;
- 4) технические акты (ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм; многие из перечисленных актов носят нормативный характер и поэтому подлежат государственной регистрации в Минюсте России (например, СанПиН 2.4.4.3155-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27 декабря 2013 г. № 73);
- 5) акты рекомендательного характера;
- 6) нормативные акты Банка России, устанавливающие, например, курсы иностранных валют по отношению к рублю, правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка России.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции РФ в срок до 15 дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции РФ, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях – до одного месяца.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству РФ или (и) наличие в этом акте положений, которые способствуют созданию условий для проявления коррупции (т.е. будут выявлены коррупциогенные факторы).

Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции РФ федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию. В этом случае федеральный орган исполнительной власти направляет в Министерство юстиции РФ соответствующее письмо, подписанное руководителем или заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти.

При принятии решения о государственной регистрации нормативный правовой акт заносится в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти с присвоением ему регистрационного номера.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции РФ в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

Акт, признанный Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт, в определенном соответствующими органами исполнительной власти источнике. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт (например, приказ Минобороны России от 18 февраля 2014 г. № 88 «Об утверждении Порядка опубликования и вступления в силу правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации»).

Нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, направляются для исполнения федеральными органами исполнительной власти только после их государственной регистрации и официального опубликования.

Нормативные правовые акты, которые 1) затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, 2) устанавливают правовой статус организаций или 3) имеют межведомственный характер, – подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную

тайну, или сведения конфиденциального характера (Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»).

Министерством юстиции РФ в течение дня после государственной регистрации нормативного правового акта направляет его копию для опубликования в «Российскую газету», Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

«Российская газета» в течение 10 дней после дня государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет *официальное опубликование* этих актов. Официальным опубликованием считается также публикация нормативных правовых актов в *Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*, который еженедельно издается, а также распространяется в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и органами государственной охраны.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату его государственной регистрации является обязательным.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции РФ. Порядок вступления нормативного правового акта в силу определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим его.

Изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, подлежат регистрации в установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации порядке. Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации

Система исполнительных (и законодательных) органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Правовые акты управления в субъектах РФ разрабатываются и принимаются исходя из необходимости исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ *государственной функции по нормативному правовому регулированию* общественных отношений. Например, администрация или правительство края (области) как высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ осуществляют государственную функцию по нормативному правовому регулированию общественных отношений на основании конституций (уставов) субъектов РФ. Исполнение администрацией области государственной функции заключается в принятии *нормативных правовых актов*. Под функцией по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов области, указов губернатора области обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Нормативные правовые акты издаются исполнительными органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с *Регламентом взаимодействия* исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ области не вправе издавать нормативные правовые акты.

Исполнение государственной функции по нормативному правовому регулированию включает в себя следующие *административные процедуры*: подготовку проекта нормативного правового акта; согласование и визирование (установлена определенная последовательность визирования проекта правового акта высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ) проекта нормативного правового акта с заинтересованными структурными подразделениями правительства (администрации) субъекта РФ, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, должностными лицами; проведение правовой и антикоррупционной экспертизы; проведение лингвистической экспертизы; утверждение нормативного правового акта; регистрацию нормативного правового акта; официальное опубликование нормативного правового акта; вступление нормативного правового акта в силу; контроль за исполнением государственной функции.

Разрабатываемые исполнительными органами государственной власти субъекта РФ и структурными подразделениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ законопроекты должны направляться в правительство (администрацию) субъекта РФ для рассмотрения в порядке, установленном Регламентом взаимодействия исполнительных органов государственной власти соответствующего субъекта РФ и вносятся в

законодательный орган государственной власти посредством реализации права законодательной инициативы, принадлежащего высшему должностному лицу субъекта РФ.

Порядок подготовки правовых актов высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа субъекта РФ достаточно полно устанавливается в нормативных правовых актах субъектов РФ, в том числе в *регламентах*¹⁵ взаимодействия исполнительных органов государственной власти соответствующего субъекта РФ. Проекты указанных правовых актов готовятся по поручению высшего должностного лица субъекта РФ, его заместителя, по решению правительства (президиума правительства) субъекта РФ, заместителя председателя правительства структурными подразделениями правительства субъекта РФ и исполнительными органами государственной власти. Проект правового акта разрабатывается в течение установленного срока (например, в срок до 15 рабочих дней от даты поступления поручения в структурное подразделение правительства субъекта РФ или исполнительный орган государственной власти).

Проекты правовых актов высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (например, правительства) должны отвечать следующим требованиям: соответствовать требованиям действующего законодательства; иметь ссылки на правовые акты, в соответствии с которыми принимается правовой акт; быть краткими, конкретными по содержанию; отражать объективное положение дел; определять конкретные поручения, объемы работ, сроки их выполнения, исполнителей; учитывать реальные финансовые и материально-технические возможности для выполнения поставленных задач; иметь срок действия и определять конкретных должностных лиц, ответственных за организацию контроля и проверку исполнения.

Ответственность за некачественную подготовку проектов правовых актов и несоблюдение процедуры согласования несут руководители структурных подразделений правительства субъекта РФ, исполнительных органов государственной власти области, которые их готовят, а также ответственные исполнители.

Структурные подразделения правительства субъекта РФ, исполнительные органы государственной власти, ответственные за подготовку проекта правового акта, отвечают и за обеспечение проведения соответствующей *экспертизы проекта*. Проекты правовых актов должны пройти различные экспертизы – правовую, экономическую, финансовую и т.д. Для этого они направляются в соответствующие структурные подразделения правительства, а также исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

Структурное подразделение правительства области, исполнительный орган государственной власти, ответственный за подготовку проектов постановлений правительства и указов высшего должностного лица субъекта РФ по вопросам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, государственной собственности, государственной службы, бюджетного, налогового,

¹⁵ Например: Регламент взаимодействия исполнительных органов Воронежской области : утв. Указом губернатора Воронежской области от 31 декабря 2008 г. № 218-у.

лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные должности, должности государственной службы, одновременно с направлением их на согласование представляет указанные проекты в прокуратуру субъекта РФ для замечаний и предложений.

Если подготавливаемый правовой акт влечет за собой прекращение действия ранее принятых правовых актов, то нормы об этом включаются в проект подготавливаемого акта или представляются в виде самостоятельного акта одновременно с ним. Документы (программы, положения, планы и т.п.), которые предлагается утвердить проектом правового акта, в обязательном порядке прилагаются к данному акту.

Необходимым этапом согласования проектов правовых актов в исполнительных органах государственной власти в субъекте РФ является их *визирование* должностными лицами в соответствии с установленной компетенцией. Для этого определена последовательность визирования – от ответственного исполнителя до руководителя исполнительного органа и заместителя высшего должностного лица субъекта РФ, т.е. руководителя его аппарата.

Правовая экспертиза правовых актов проводится в установленный срок (например, до семи суток с момента поступления в правовое управление правительства субъекта РФ). В случае необходимости срок проведения правовой экспертизы может быть продлен. После проведения правовой экспертизы правовым управлением органа исполнительной власти проводится лингвистическая экспертиза. Завизированные проекты правовых актов представляются руководителем правового управления правительства на подпись высшему должностному лицу субъекта РФ. Правовые акты вступают в силу в соответствии с действующим законодательством.

Регистрация правовых актов, направление их на официальное опубликование осуществляются правовым управлением правительства субъекта РФ. Установлено, что копии нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ должны направляться в прокуратуру соответствующего субъекта РФ в течение определенного срока (например, семи дней со дня их подписания).

Для совершенствования правовых механизмов повышения качества принимаемых органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов устанавливается их *мониторинг*, под которым понимается комплексная и плановая деятельность, осуществляемая органами государственной власти в пределах своих полномочий по сбору, обобщению и анализу информации о практике применения действующих нормативных правовых актов. Задачами мониторинга нормативных правовых актов являются: 1) выявление соответствия достигаемых при их реализации результатов тем, которые планировались при их принятии; 2) устранение коррупциогенных факторов, пробелов и недостатков правового регулирования. Деятельность по мониторингу нормативных правовых актов в субъектах РФ устанавливается региональными законами (например, областной закон Ленинградской

области от 21 декабря 2010 г. № 81-ОЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области»; Закон Воронежской области от 21 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области»).

Согласно Закону Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ «О независимой экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области» субъектом независимой экспертизы является Торгово-промышленная палата Воронежской области. Основаниями проведения экспертизы могут быть: предложение губернатора Воронежской области; предложение Воронежской областной Думы; предложение руководителя исполнительного органа государственной власти Воронежской области.

В отдельных случаях допускается *народное обсуждение* проектов нормативных правовых актов высших должностных лиц, высших органов исполнительной власти и иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (например, Закон Воронежской области от 27 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области»).

Субъекты РФ разрабатывают и принимают законы, в которых устанавливают виды нормативных правовых актов соответствующих субъектов РФ. Например, в Воронежской области действует Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области». В соответствии с данным Законом нормативный правовой акт Воронежской области – письменный официальный документ, принятый (изданный) органом государственной власти Воронежской области в пределах его полномочий или путем всенародного голосования (на референдуме), содержащий нормы права и направленный на регулирование общественных отношений. Систему нормативных правовых актов Воронежской области составляют: Устав Воронежской области; законы Воронежской области; постановления Воронежской областной Думы; указы губернатора Воронежской области; постановления правительства Воронежской области; приказы исполнительных органов государственной власти Воронежской области. *Указ губернатора* Воронежской области – нормативный правовой акт, издаваемый губернатором Воронежской области в пределах полномочий, определенных федеральным законодательством, Уставом Воронежской области и законами Воронежской области. *Постановление* – нормативный правовой акт, обеспечивающий на основании законов конкретизирующее нормативное регулирование определенного комплекса общественных отношений. Постановления принимаются Воронежской областной Думой и правительством Воронежской области по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральным законодательством, Уставом Воронежской области и законами Воронежской области к полномочиям Воронежской областной Думы и правительства Воронежской области. *Приказ* – нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера по общим и специальным вопросам компетенции исполнительных органов государственной власти Воронежской

области, издаваемый руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти Воронежской области.

Нормативные правовые акты Воронежской области вступают в силу на всей территории Воронежской области в порядке, установленном законодательством Воронежской области о порядке обнародования, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области (Закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 86-ОЗ «О порядке обнародования, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области и о порядке опубликования иной официальной информации»).

Официальное нормативное толкование нормативных правовых актов Воронежской области представляет собой разъяснение смысла правовой нормы в целях исключения неправильного применения правовой нормы либо разрешения споров о понимании действительного смысла правовой нормы. Официальное толкование нормативных правовых актов Воронежской области осуществляется по обращениям заинтересованных органов и организаций, содержащим обоснование необходимости официального толкования нормативных правовых актов Воронежской области. Официальное толкование осуществляется органом государственной власти Воронежской области, принявшим соответствующий нормативный правовой акт Воронежской области, в случаях: 1) обнаружения неясностей в содержании нормативных правовых актов Воронежской области; 2) неправильной или противоречивой практики применения нормативных правовых актов Воронежской области. Официальное толкование нормативных правовых актов Воронежской области оформляется нормативным правовым актом органа государственной власти Воронежской области, принявшего нормативный правовой акт Воронежской области, разъяснение правовых норм которого необходимо, в порядке, установленном соответствующим органом государственной власти Воронежской области. В процессе официального толкования не допускается внесение изменений и конкретизирующих правовых норм в нормативный правовой акт Воронежской области.

В субъектах РФ исполнительными органами государственной власти утверждены порядки проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (например, Порядок проведения антикоррупционной экспертизы приказов и проектов приказов Департамента строительной политики Воронежской области, утвержденный приказом Департамента строительной политики Воронежской области от 23 ноября 2015 г. № 61-02-03/264). Объекты антикоррупционной экспертизы – приказы и проекты приказов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, которые: 1) приняты в пределах полномочий; 2) направлены на установление, изменение или отмену общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение в отношении неопределенного круга лиц. Целями антикоррупционной экспертизы являются: 1) устранение (или недопущение) принятия приказов, которые создают предпосылки и (или) повышают вероятность совершения коррупционных действий в процессе реализации приказов исполнительных

органов; 2) выявление в приказах коррупциогенных факторов, установление их содержания (описание коррупциогенных факторов) и последующее устранение из акта (или проекта акта), а также ограничение действий таких факторов. Как правило, антикоррупционная экспертиза приказов и проектов приказов осуществляется структурным подразделением исполнительного органа государственной власти – отделом (или управлением) правовой и кадровой работы – в течение пяти рабочих дней (или иного установленного срока) со дня поступления их в отдел (управление).

Акты субъектов РФ по своим признакам, предъявляемым к ним требованиям, юридическому значению, роли в процессе регулирования общественных отношений можно сравнить с уже рассмотренными актами управления, принимаемыми на уровне федеральной исполнительной власти, поскольку цель и назначение института правовых актов управления как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов практически одинаковы.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

В субъектах РФ приняты специальные законы этих субъектов, посвященные нормативным правовым актам, процедуре их подготовки, издания, вступления в законную силу и порядку опубликования. В таких региональных законах устанавливаются понятие нормативных правовых актов субъекта РФ, их виды, порядок (процедура) подготовки и принятия, правовой режим их действия, опубликования и вступления в юридическую силу. Анализ нескольких региональных законов о нормативных правовых актах субъектов РФ показывает, что во многом они похожи, часто дословно повторяют друг друга.

В федеративном государстве, которое организует и осуществляет свою государственную власть и деятельность по принципу разделения властей, законы субъектов РФ неизбежно будут дублировать основные положения соответствующего рамочного федерального закона (однако федеральный закон о нормативных правовых актах пока не принят). Вместе с тем в нем в той или иной степени будут устанавливаться и некоторые особенности административно-правового регулирования, свойственного именно тому или иному субъекту РФ. Хотя правовая материя правовых актов управления должна оставаться одинаковой как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов, поскольку акты управления – важнейшие регуляторы общественной и государственной жизни, а потому они должны базироваться на самых вы-

соких принципах, пронизывающих их правовое содержание и правотворческие характеристики.

Весьма характерным признаком действия региональных актов управления является их *территориальная ограниченность*: как правило, их действие распространяется на субъектов права, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ. Вместе с тем если федеральные законы или федеральные акты управления, либо публично-правовые договоры (соглашения), либо нормы международного права устанавливают иные правила, чем те, которые установлены в региональном законе, то будут действовать федеральные правовые нормы, нормы договоров или международно-правовые нормы.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (*постановления*) и распоряжения.

Система правовых актов управления, издаваемых исполнительными органами государственной власти в субъектах РФ, включает в себя следующие правовые акты. К таковым относятся:

1) акты высшего должностного лица субъекта РФ (президента, губернатора, главы администрации): указы, постановления и распоряжения;

2) акты высшего исполнительного органа государственной власти общей компетенции в субъекте РФ – постановления и распоряжения образованного правительства (администрации) субъекта РФ;

3) акты органов исполнительной власти, обладающие специальной компетенцией: постановления, распоряжения, приказы, регламенты, правила, положения, указания региональных министерств, комитетов, инспекций, департаментов, главных управлений, управлений, отделов;

4) акты территориальных подразделений (отделов) исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, созданных в пределах территориальных единиц субъекта РФ: постановления, распоряжения, приказы администраций районов, административных округов;

5) внутриорганизационные *правовые* акты руководителей иных государственных органов, созданных на основе федеральных и региональных законов: приказы и распоряжения председателя окружной избирательной комиссии, председателя уставного (конституционного) суда; акты, отчеты, заключения, предписания должностных лиц контрольно-счетной палаты субъекта РФ, приказы и распоряжения председателя контрольно-счетной палаты)¹⁶.

Органы исполнительной власти субъектов РФ издают как нормативные, так и индивидуальные акты управления. Нормативными актами, принима-

¹⁶ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации : учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 25.

емыми, например, главами администраций областей, являются акты, регламентирующие общественные отношения, рассчитанные на длительное или постоянное применение и адресованные неопределенному кругу лиц (принимается в форме *постановления*). Если глава администрации (или председатель правительства) принимает *распоряжение*, то, как правило, имеет индивидуальный характер и направлено на организацию той или иной стороны деятельности администрации и ее органов (должностных лиц). Постановлениями администрации могут быть утверждены регламенты, порядки, положения, правила, которые принимаются (или утверждаются) органами исполнительной власти в пределах предоставленной им компетенции.

Правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Глава исполнительной власти субъекта РФ может своим решением приостановить действие того или иного акта управления, принятого правительством этого субъекта РФ, если будет установлено противоречие акта федеральным и региональным законам, а также имеющим большую юридическую силу нормативным правовым актам.

Как уже было отмечено, Президент РФ может приостановить действие актов правительства (органов исполнительной власти субъекта РФ) и актов глав исполнительной власти субъектов РФ (высшего должностного лица данного субъекта), если будет обнаружено их противоречие Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или выявлены нарушения прав и свобод человека и гражданина, причем сделать это он может до решения данного вопроса соответствующим судом. В этом случае вмешательство Президента РФ приобретает важное значение, поскольку главы исполнительной власти субъектов РФ (как это уже случалось на практике), зачастую неверно истолковывая интересы своего региона, принимали постановления, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов как граждан, так и юридических лиц.

В период действия указа Президента РФ о приостановлении данных актов высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной

власти субъекта РФ акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам РФ.

Правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть оспорены в суде.

Достоверную информацию о принятых в субъектах РФ нормативных правовых актах необходимо направлять для сведения и контроля в Министерство юстиции РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» был определен порядок ведения федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ – *федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ*¹⁷, высшие должностные лица которых должны обеспечивать направление в Министерство юстиции РФ через его территориальные органы копий нормативных правовых актов субъектов РФ в семидневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются указанные акты.

Федеральный регистр имеет региональный и федеральный уровни. Федеральный уровень федерального регистра состоит из федеральных регистров субъектов РФ. Региональный уровень федерального регистра представляет собой федеральный регистр соответствующего субъекта РФ. Территориальные органы Минюста России не реже одного раза в неделю пополняют федеральный уровень федерального регистра.

В федеральный регистр должны включаться конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших органов исполнительной власти этих субъектов), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. В случае установления при проведении правовой экспертизы указанных актов Министерством юстиции РФ их несоответствия Конституции РФ или федеральному закону экспертные заключения Министерства юстиции РФ включаются в федеральный регистр в качестве дополнительных сведений.

В федеральный регистр включаются: номера государственной регистрации нормативных правовых актов субъектов РФ; реквизиты нормативных правовых актов субъектов РФ (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок); источники официального опубликования нормативных правовых актов субъектов РФ; тексты нормативных правовых актов субъектов РФ; дополнительные сведения, перечень которых определяется Министерством юстиции РФ.

¹⁷ См.: Разъяснения по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : утв. приказом Минюста России от 20 августа 2013 г. № 144.

Некоторые правовые акты не должны включаться в федеральный регистр, например: 1) акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну; 2) индивидуальные акты (о назначении или освобождении от должности; действие которых исчерпывается однократным применением; оперативно-распорядительного характера (разовые поручения); о созыве совещаний, конференций, съездов и т.п.; технические акты (тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм; акты хозяйственно-распорядительного характера).

§ 9. Муниципальные правовые акты

В рамках созданных муниципальных управленческих отношений реализуются функции, компетенция и полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц. Главным и заключительным этапом такой деятельности являются подготовка и издание правовых актов управления. Практически невозможно решать вопросы местного значения без института *муниципальных правовых актов* (в том числе управленческого, организационно-распорядительного характера), т.е. без принятия органом местного самоуправления и их должностными лицами нормативных или индивидуальных правовых актов управления, поскольку задачи и функции местного самоуправления не могут быть в конечном счете решены без использования такой формы управления, как издание правовых актов управления.

Под системой правовых актов местного самоуправления, как правило, понимаются действия и документы, совершаемые (или принимаемые) в рамках конституционного права граждан на местное самоуправление всеми субъектами местного самоуправления¹⁸. Таким образом, правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц являются одним из видов в системе всех правовых актов, принимаемых на территории муниципального образования и имеющих поэтому свои административно-правовые, или управленческие, особенности.

Поскольку акты управления принимаются органами местного самоуправления, то институт административных актов автоматически становится муниципально-правовым институтом. Однако с этим едва ли можно согласиться, поскольку акт управления по своим основным признакам и характеристикам, а главное, по своему назначению и роли в сфере публичного (будь то государственного или муниципального) управления – типичный институт административного права (хотя его можно рассматривать и в курсе муниципального права). Поэтому такая проблема, как «местное нормотворчество»¹⁹, приобрела актуальность еще в 1990-е гг. прошлого столетия. В настоящее время тематика муниципального правотворчества (или «реализация полно-

¹⁸ См.: *Лопатина С. Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права : общетеоретический аспект // *Правоведение*. 2000. № 2. С. 41–42.

¹⁹ См., например: *Савченко Д. А., Шугрина Е. С., Горожанин В. А.* Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997 ; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право : учебник. М., 1999. С. 205–209.

мочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества») весьма продуктивно исследуется как в теории права, так и в науке современного муниципального права²⁰.

В нормативных актах – продуктах местного нормотворчества – изъясляется воля самого населения муниципального образования или должностных лиц органов местного самоуправления. Муниципальные (местные) нормативные акты либо принимаются непосредственно населением, либо издаются органами местного самоуправления. Правовые акты управления, будучи источниками как административного, так и муниципального права, представляют собой «управленческий продукт» муниципального правотворчества. Государство делегировало органам местного самоуправления (что устанавливается в федеральных и региональных законах) осуществление в определенных пределах на основе закона и подзаконных нормативных правовых актов органов государственной власти полномочия по изданию административных актов.

Таким образом, важнейшая форма осуществления местного самоуправления – муниципальное правотворчество (нормотворчество)²¹. Думается, что для обозначения процесса создания правовых актов на территории муниципального образования более подошел бы термин «административное нормотворчество» (т.е. не муниципальное нормотворчество), поскольку по своему характеру, назначению, формам и методам работы органов местного самоуправления создание правовых норм – это *административно-правовая процедура*, которая постоянно используется в деятельности органов местного самоуправления (для решения вопросов местного значения).

Муниципальным правовым актом считается «решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер».

Законодатель установил, что по вопросам местного значения органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, т.е. создавать соответствующие общеобязательные на территории данного муниципального образования правовые нормы. При этом имеются в виду

²⁰ См., например: Муниципальное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. По теме «муниципальное правотворчество» за последние 10 лет защищено множество диссертационных работ.

²¹ См.: Розенфельд В. Г., Сергеев А. А. Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью // Правоведение. 2000. № 6. С. 69–78.

регулятивные правовые нормы, не имеющие административных санкций, создание которых является прерогативой государства – Российской Федерации и ее субъектов. Глава 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает перечень вопросов так называемого *местного значения*. Принятые в муниципальном образовании нормативные правовые акты по вопросам местного значения общеобязательны для исполнения и соблюдения на территории этого муниципального образования.

В самом общем виде подзаконные правовые акты муниципального образования и его органов можно традиционно разделить на два вида:

1) нормативные правовые акты муниципального образования, содержащие правовые нормы, общеобязательные для исполнения на соответствующей территории неограниченным кругом субъектов права. Эти акты составляют важную часть системы правовых основ местного самоуправления;

2) индивидуальные правовые акты управления, принятые органами местного самоуправления и их должностными лицами для решения конкретного вопроса или административного спора и действующие в отношении четко установленных субъектов права. Данный вид правовых актов управления не входит в систему правовых основ местного самоуправления, поскольку их регулирующее воздействие – эпизодическое и относится к индивидуальным субъектам (лицам), определяет содержание индивидуально-конкретного правоотношения (права, обязанности, полномочия, ответственность, иные положения).

Основной нормативный правовой акт муниципального образования – это его *устав*, своеобразная «конституция» (в известном смысле «кодекс») самого муниципального образования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава 7) устанавливает систему муниципальных правовых актов: 1) устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Законы субъектов РФ повторяют указанные правовые положения федерального закона, иногда определяя конкретные детали местного нормотворчества.

Устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов; он имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Уставы муниципальных образований, как правило, не содержат требуемой детализации нормотворческой процедуры на муниципальном уровне, хотя и устанавливают необходимые общие вопросы, касающиеся порядка принятия и опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

К другим наиболее распространенным актам местного самоуправления относятся акты, принимаемые:

- 1) населением муниципального образования на местных референдумах или на сходах граждан;
- 2) муниципальным советом (представительным органом муниципального образования);
- 3) главой муниципального образования (главой местной администрации);
- 4) подразделениями органов местного самоуправления (местного аппарата).

Как известно, в структуру аппарата местной администрации входят глава администрации, его заместители, оперативные и функциональные отделы, службы, управления, комитеты, отделы. Должностные лица этих подразделений, осуществляя местное самоуправление в рамках предоставленных им полномочий, используют такую правовую форму муниципального управления, как издание правовых актов управления.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает *постановления* местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также *распоряжения* местной администрации по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования (п. 6 и 7 ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За их неисполнение граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ. В соответствии со ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц

– органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, – уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти данного субъекта).

Действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, выданного в соответствии с законодательством РФ об уполномоченных по защите прав предпринимателей. Об исполнении полученного предписания исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления или должностные лица местного самоуправления обязаны сообщить Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в трехдневный срок, а представительные органы местного самоуправления – не позднее трех дней со дня принятия ими решения.

Виды муниципальных правовых актов и их основное содержание устанавливаются в уставах муниципальных образований. Как уже отмечалось выше, главы местных администраций (например, главы городских администраций) могут принимать постановления и распоряжения по вопросам, отнесенным к их компетенции и ведению соответствующей местной администрации. Те акты местной администрации, которые имеют нормативный характер, затрагивают права и обязанности граждан, а также связаны с решением крупных вопросов экономического и социального характера, отношениями собственности, охраной общественного порядка, использованием финансовых ресурсов, как правило, принимаются в форме постановлений. Постановления, которые касаются прав и обязанностей граждан, подлежат обязательной публикации. Распоряжения глав администраций обычно издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. Представительный орган, входящий в систему местного самоуправления, в установленном порядке получает издаваемые местной администрацией административные акты.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов определяются нормативным правовым актом органа местного самоуправления

или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные нормативные правовые акты, в содержании которых регламентируются отношения по осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности, должны проходить *экспертизу*. Данная экспертиза проводится органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ. Таким образом, проекты отмеченных муниципальных нормативных правовых актов подлежат оценке регулирующего воздействия. *Оценка регулирующего воздействия* проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов. В субъектах РФ приняты законы, устанавливающие порядок оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных правовых актов²².

Муниципальные нормативные правовые акты должны включаться в *реестр* муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ. Органы государственной власти субъекта РФ осуществляют организацию и ведение этого регистра, а порядок ведения регистра определяется региональным законом (например, Закон Воронежской области от 30 марта 2009 г. № 15-ОЗ «О регистре муниципальных правовых актов Воронежской области»). В систему федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов включаются регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ. Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов было утверждено постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657. К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится и решение вопросов организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов. В субъектах РФ принимаются нормативные правовые акты, устанавливающие порядок ведения регистра муниципальных правовых актов (например, постановление правительства Воронежской области от 22 января 2009 г. № 13 «Об организации ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области» и утвержденные этим постановлением Положение о проведении юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и Положение о ведении архивного фонда муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области,

²² См., например: Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных правовых актов в Воронежской области : закон Воронежской области от 4 августа 2014 г. № 112-ОЗ.

а также Порядок представления сведений, содержащихся в регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области»).

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, закрепленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

В субъектах РФ в сфере действия муниципальных правовых актов установлены мониторинговые процедуры. Мониторинг²³ – это комплексная и плановая деятельность, которая осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий с целью собирания, обобщения и анализа информации о практике применения действующих нормативных правовых актов субъекта РФ и для выявления соответствия достигаемых при их реализации результатов тем, которые планировались при их принятии, а также для устранения коррупциогенных факторов, пробелов и недостатков правового регулирования. Мониторинг предназначен для повышения качества муниципальных правовых актов. Важными задачами мониторинга являются: получение информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенного комплекса общественных отношений; выявление противоречий, коллизий, дублирования в нормативных правовых актах; определение эффективности действия правовых норм с целью совершенствования и систематизации муниципальных нормативных правовых актов.

§ 10. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов относится к основным мерам по профилактике коррупции. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы закреплены в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

²³ См.: О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 21 января 2011 г. № 16-ОЗ.

проектов нормативных правовых актов и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Вместе с тем в действующем законодательстве РФ отсутствует определение самой антикоррупционной экспертизы. Некоторые ученые считают антикоррупционную экспертизу административно-правовой процедурой, под которой понимается нормативно установленный порядок деятельности по выявлению дефектов нормативных правовых актов и иных документов, способных привести к коррупционным проявлениям в процессе правоприменения, направленной на исключение (предотвращение включения) указанных дефектов из (в) нормативных правовых актах, их проектов и иных документов²⁴. Другие полагают, что антикоррупционная экспертиза является подвидом (видом) правовой экспертизы, предмет исследования которой составляют фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативно-правовом акте или проекте нормативно-правового акта коррупционных факторов и возможность их последующего устранения²⁵. Третьи указывают, что антикоррупционная экспертиза должна назначаться в рамках дисциплинарной проверки (дисциплинарного дела), при выявлении коррупционных проявлений, а ее основные свойства должны регулироваться законодательством по противодействию коррупции²⁶.

Общими целями антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (проекта) являются:

во-первых, выявление в нормативном правовом акте (проекте) коррупционных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных действий и (или) принятие коррупционных решений. Коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции;

во-вторых, рекомендации по устранению (коррекции) коррупционных факторов и коррупционных норм;

в-третьих, рекомендации по включению в текст превентивных антикоррупционных норм. Под рекомендациями по устранению (коррекции) коррупционных факторов и коррупционных норм понимается общий вывод о необходимости внесения изменений и (или) дополнений в нормативный

²⁴ См.: Власов И. С. Правовые акты : антикоррупционный анализ / отв. ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; Науч.-исслед. центр ФСБ России. М. : Контракт, 2010. С. 77.

²⁵ См.: Дьяконова О. Г. Правовая или антикоррупционная экспертизы? // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010. С. 48.

²⁶ См.: Нестеров А. В. Соотношение понятий «проверка» и «экспертиза» в антикоррупционной деятельности // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М. : Проспект, 2010. С. 63.

правовой акт, отмены нормативного правового акта, отклонения или доработки проекта нормативного правового акта.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются:

1. *Органы прокуратуры Российской Федерации.*

Они проводят антикоррупционную экспертизу на основании указанного федерального закона и Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 9.1). Антикоррупционная экспертиза осуществляется в установленном Генеральной прокуратурой РФ порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ, в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Порядок организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов утвержден Приказом Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 г. № 400.

2. *Федеральные органы исполнительной власти в области юстиции, а именно Министерство юстиции РФ и его территориальные органы.* Порядок проведения антикоррупционной экспертизы органами юстиции устанавливается приказом Минюста России от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» и приказом Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации».

Министерство юстиции РФ и его территориальные органы проводят антикоррупционную экспертизу:

а) проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

б) проектов поправок Правительства РФ к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

в) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

г) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

3. *Органы, организации, их должностные лица при проведении правовой экспертизы принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и мониторинге их применения.* Порядок проведения антикоррупционной экспертизы указанными органами и организациями устанавливается правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и с учетом методики, определенной Правительством РФ. Например, приказом Минфина РФ от 12 июля 2010 г. № 70н утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации. Необходимо также учитывать Методические рекомендации по организации в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, одобренных Президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 г. № 34).

4. *Независимые эксперты* (хотя они не указаны в числе субъектов проведения антикоррупционной экспертизы в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). В соответствии с указанным законом институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых

актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются Министерством юстиции РФ.

Согласно п. 4 постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» *независимая антикоррупционная экспертиза* проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Приказом Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 утвержден Административный регламент Министерства юстиции РФ по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством РФ. Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации (приказ Минюста России от 21 октября 2011 г. № 363). В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Предмет исследования и порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы проводится экспертиза каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются:

1) в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы.

Г л а в а 12

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР

§ 1. Понятие и публично-правовая природа административного договора

Особую актуальность приобретает проблема административного договора как одной из административно-правовых форм осуществления управленческих действий¹. Актуализация проблемы административного договора на фоне осуществляемой ныне модернизации государственного управления обусловлена возрастанием роли публичного права и развитием публично-договорных начал в регулировании общественных отношений. Публично-правовые установления направляются сегодня не только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, реализуемых путем применения договорных инструментов как на уровне государственной администрации, так и на уровне органов местного самоуправления.

В сфере частного права договор является традиционным средством регулирования отношений между субъектами (например, договор в соответствии с гражданским законодательством или гражданско-правовой договор), причем эти отношения, как правило, регламентируются нормами гражданского права, которое при заключении договора предоставляет их участникам равные права. Как известно, гражданское законодательство основывается на следующих принципах: признание равенства участников регулируемых им отношений; неприкосновенность собственности; свобода договора; недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела; беспрепятственное осуществление гражданских прав; обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебная защита.

Публично-правовое регулирование осуществляется преимущественно посредством методов нормативной ориентации и императивных предписаний, оказывающих властно-управленческое воздействие на волю и поведение физических и юридических лиц, побуждая и понуждая их к действию для достижения общих целей и удовлетворения публичных интересов. Однако наряду с этим публичное право использует и договорное начало как особый способ правового регулирования. В публично-правовой сфере договоры принимают на себя функции управления (например, координации, подчинения, организации, распределения, обеспечение государственных нужд) в целях взаимного удовлетворения публичных интересов.

На проблему административного договора, по нашему мнению, следует смотреть не только с точки зрения материальных административно-право-

¹ См., например: *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Адм. право и процесс. 2013. № 5. С. 4–9; *Их же.* Действительность административного договора // Там же. № 6. С. 36–41; *Их же.* Административный договор : порядок заключения, прекращения и ответственность за нарушение // Там же. № 7. С. 36–41.

вых норм, устанавливающих статутные положения (участники, права, обязанности, ответственность, административно-правовой режим исполнения), но и с позиций *административно-процедурного права*, поскольку административно-договорный процесс входит в структуру административных процедур (в смысле управленческого процесса). Разумеется, административный договор – это одно из административно-процедурных производств (так называемые позитивные административные процедуры), которое имеет и свою материальную часть, однако в не меньшей степени в административно-правовой теории и в законодательстве следует развивать именно его процедурные начала.

В Российской Федерации административный договор стал приобретать особую актуальность лишь в течение последних двух десятилетий, что можно объяснить развернувшимся процессом преобразования отношений собственности, отменой планового распределения, стремлением привести в порядок систему административных предписаний, усилением внимания к проблеме необходимости использования разнообразных форм совершения управленческих действий, установлением порядка и объективности в достижении управленческих целей, повышением эффективности публичного управления.

Во-первых, административный договор является особым видом публичных договоров и поэтому имеет специфические признаки (а в будущем при осуществлении правовой регламентации и особую нормативную базу). Во-вторых, в публично-правовом договоре (как и в административном) противоположной стороной по отношению к его постоянному участнику – органам, обладающим властными полномочиями, – могут выступать и субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций (например, негосударственные частные предприятия и организации, граждане). В-третьих, административные договоры в качестве обязательных условий их заключения могут содержать удовлетворение общественного (публичного) либо государственного интереса; определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций; осуществление контроля за его реализацией со стороны органов управления; возможность прекращения административного договора в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении другой стороной принятых обязательств; установление возможности разрешения возникающих споров в органах административной юстиции и судебных органах.

До настоящего времени не предпринималось попыток создания модели нормативного акта, регламентирующего механизм заключения административных договоров. Между тем отсутствие четких научных представлений об их роли в управленческой практике, отличительных признаках, содержании, процедуре заключения и исполнения отрицательно сказалось на процессе разработки законодательного акта об административных договорах.

В теории административного права вопрос о признаках административного договора является дискуссионным. Это вполне объяснимо, ибо, как уже было отмечено, в России пока не создано глубоких и всесторонних право-

вых основ административного договора, да и само это понятие нигде в законодательстве не встречается. Например, А. П. Корнев и А. А. Абдурахманов выделяют следующие его признаки: 1) участие в административном договоре органа государственного управления; 2) содержание административного договора имеет организационно-управленческий характер; 3) правовой базой административного договора являются нормы административного права; 4) наступление юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение административных договоров (административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность). Указанные авторы определяют административный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»².

Анализ литературы, посвященной проблеме административного договора, показывает, что, как правило, авторы лишь констатируют факт появления в России признаков горизонтальных договорных отношений, связанных с разграничением полномочий либо их делегированием исполнительными органами власти Российской Федерации, ее субъектов, местной администрацией, а равно с координацией деятельности равнозначных субъектов в определенных сферах и отраслях деятельности, в объединении в целях использования ресурсов и т.д.³ Следует согласиться с А. П. Алехиным и Ю. М. Козловым, что административно-правовой договор – это новое и еще недостаточно осмысленное явление, поскольку сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников⁴. Немаловажным сдерживающим фактором является и отсутствие в законодательстве РФ форм правового регулирования публично-правового договора.

В период незначительного внимания к административно-договорной тематике в советские годы к административным договорам относились лишь договоры органов внутренних дел (полиции) с организациями и гражданами об охране имущества, закупке управленческими структурами инвентаря, оборудования, канцелярских товаров для собственных нужд⁵. Очевидно, что никакого отношения к правовым формам реализации исполнительной власти указанные договоры не имеют, так как субъект управления здесь не

² Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры : понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 86. См. также: Иванов В. В. Некоторые вопросы теории нормативного договора // Право и политика. 2000. № 4. С. 33–45.

³ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации М., 1996. С. 200.

⁴ См.: Там же. С. 197.

⁵ См.: Советское административное право / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990. С. 151–152.

выступает в качестве носителя юридически властных полномочий. Поэтому, на наш взгляд, подобные соглашения – скорее гражданско-правовые сделки, а не административные договоры.

В качестве примера административно-договорных отношений в литературе приводится административный договор в системе образования, который заключается между органом управления (учредителем) и подведомственным ему образовательным учреждением. Как отмечает Т. С. Красильников, основными условиями такого управленческого договора являются взаимные обязательства образовательного учреждения и его учредителя (орган управления образованием) по выполнению социального заказа на образование; порядок финансирования учредителем деятельности образовательного учреждения; порядок использования образовательным учреждением закрепленного за ним имущества, а также условия ликвидации, реорганизации и изменения статуса образовательного учреждения. Он может заключаться в двух формах: договор о закреплении имущества на праве оперативного управления и договор образовательного учреждения с учредителем⁶.

Договоры о разграничении или делегировании полномочий исполнительными органами власти друг другу, о координации и взаимодействии в решении различных вопросов содержат лишь отдельные элементы (отдельные признаки) административных договоров, но не вполне соответствуют вкладываемому в это понятие смыслу и содержанию⁷. Вместе с тем административные договоры всё более входят в практику деятельности органов исполнительной власти и местной администрации, хотя административный режим их реализации, ответственность органов государственного управления за нарушение собственных обязательств, порядок разрешения возникающих разногласий законодательством до сих пор не урегулированы⁸.

Д. Н. Бахрах определяет административный договор как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования 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»⁹.

В новейшей административно-правовой литературе актуализировалась проблема установления и исполнения административно-договорных обязательств. Аргументируется следующая классификация административно-до-

⁶ См.: Красильников Т. С. Содержание административного договора в системе образования (на примере договора между образовательным учреждением и его учредителем) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хамаева. М., 2003. С. 317–319.

⁷ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 ч. М., 1995. Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. С. 200.

⁸ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : Норма, 2000. С. 132–135.

⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 340.

говорных обязательств¹⁰ в зависимости, например, от таких критериев, как: 1) *характер интересов*: стороны административного договора в основу своей деятельности положили *публичный интерес*; при этом возможна ситуация, когда один из участников реализует публичный интерес, а другой – *частный*; 2) *характер административной правосубъектности*: обладание одним из участников административно-договорного обязательства *специальной административной правосубъектностью*; 3) *целеполагание*: административно-договорные обязательства с целью обеспечения сотрудничества и взаимодействия субъектов; реализация государственно-служебных правоотношений (поступление на государственную службу и ее прохождение); обеспечение государственных нужд (осуществление публичных закупок, поставка товаров, проведение работ, предоставление услуг для государственных (публичных) нужд); распоряжение публичной собственностью¹¹ (купля-продажа или аренда публичного имущества).

§ 2. Признаки административного договора

В качестве некоторых существенных признаков, характеризующих содержание административного договора, можно указать следующие.

1. К административным следует относить договоры, содержащие специальные обязательства (условия), выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений. Органы исполнительной власти (или местная администрация) как субъекты таких договоров преследуют цель эффективного осуществления задач публичной (государственной) службы, созданной, в свою очередь, в целях удовлетворения государственных или общественных интересов.

Практика заключения таких административно-правовых соглашений стала формироваться уже 20 лет назад. Это, например, заключенное в 1995 г. администрацией Тамбовской области и Юго-Восточной железной дорогой контрактное соглашение о взаимодействии, в котором определены обязанности сторон, касающиеся, в частности, эксплуатации убыточных железнодорожных линий. Для решения этих вопросов была создана областная межотраслевая комиссия. В соответствии с контрактным соглашением Юго-Восточная железная дорога обязуется содержать в исправном состоянии находящиеся в ее ведении убыточные малодеятельные линии, обеспечивать на них устойчивую эксплуатационную работу; по итогам каждого квартала представлять межотраслевой комиссии расчеты по объемам грузовых и пассажирских перевозок и т.д. Администрация области должна рассматривать вопросы эксплуатации малодеятельных линий и подъездных путей предприятий, вырабатывать соответствующие предложения с необходимыми обоснованиями о целесообразности их дальнейшей эксплуатации и путях

¹⁰ В данном случае используется классификация, предложенная Л. В. Щербаковой. См.: *Щербакова Л. В.* Административно-договорное обязательство : правовая природа и теоретико-прикладные проблемы исполнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 10–11.

¹¹ См.: *Винницкий А. В.* Публичная собственность. М. : Статут, 2013.

ликвидации убыточности их работы. Администрация взяла на себя также обязательство направлять часть финансовых средств на строительство платформ.

В настоящее время, думается, назрела необходимость подготовки и принятия закона, в соответствии с которым специальные постановления органов исполнительной власти, принимающей на себя особые обязательства, считаются правовыми актами прямого действия и подлежат обязательному исполнению путем выдачи предписаний главой администрации соответствующего субъекта РФ. Принудительное исполнение таких решений должно обеспечиваться судебным приставом за счет средств, перечисляемых в государственный бюджет. Неисполнение обязательных специальных условий административного договора другим его участником может привести к расторжению договора в одностороннем порядке по инициативе органа исполнительной власти (органа государственного или местного управления) наряду с применением экономических санкций, установленных в самом договоре.

2. В качестве административных договоров целесообразно рассматривать и так называемые договоры о концессии публичной (государственной) службы, посредством которых орган исполнительной власти, и особенно местная администрация, делегируют юридическим лицам часть своих функций и полномочий, связанных с обеспечением жизненно важных общественных потребностей и интересов граждан, поддержанием порядка на соответствующих территориях. К таким административным договорам можно, в частности, относить соглашения *органов местного самоуправления* с юридическими лицами, организациями и предприятиями городского транспорта, предприятиями по ремонту жилищного фонда, осуществлению очистительных мероприятий и др. В этих соглашениях предусмотрены двусторонние специальные обязательства: обязанность администрации по осуществлению дотационных выплат; обязанность администрации предприятий по качественному выполнению принятых на себя условий (например, точно выдерживать график движения автобусов, трамваев и троллейбусов, производить уборку и вывоз бытовых отходов в ранние утренние часы и подвергать их полному уничтожению).

Указанные задачи, которые должны решаться органами местного самоуправления (поддержание чистоты в населенных пунктах, уборка территорий, обращение с отходами и т.п.), могут быть выполнены различными способами. Например, представительный орган муниципального образования принимает постановление о создании унитарного муниципального предприятия по обращению с отходами. Кроме того, эту задачу можно решить путем заключения административного договора с соответствующим предприятием (если таковое имеется), передав ему часть принадлежащих органу местного самоуправления полномочий, в данном случае по обеспечению чистоты в городе и обращению с отходами. В качестве другого примера можно привести передачу частной компьютерной фирме полномочий по составлению электронного городского земельного кадастра, обработке картографической информации, выполнению картографических работ и т.д., причем пользова-

телями созданных программ являются городские муниципальные службы и областные организации. Таким образом, важнейшие функции органов местного самоуправления передаются организации, которая получает не только финансирование от органов местного самоуправления. Например, для того чтобы компьютерная фирма имела право проводить такие работы, в договоре было указано на необходимость получения соответствующей лицензии, создания в фирме отдела по контролю за порядком использования получаемой из государственных органов и органов местного самоуправления секретной информации, проведения подготовительных мероприятий.

Законодательство субъектов РФ определяет возможность заключения административных договоров в самых общих чертах. Уставы субъектов РФ, с нашей точки зрения, устанавливают возможности для заключения административных договоров. Например, в них определяется, что органы государственной власти субъектов РФ вправе передавать часть своих полномочий, не являющихся их исключительной компетенцией, федеральным органам государственной власти Российской Федерации, другим субъектам федеративных отношений, органам местного самоуправления в Воронежской области. Очевидно, что передача этих полномочий будет осуществляться при использовании такой формы, как заключение административного договора. Уставами субъектов РФ предоставляется возможность заключать публично-правовые договоры с Российской Федерацией, субъектами международного права в сфере внешнеэкономических и международных связей.

Законодательство о местном самоуправлении в Воронежской области устанавливает возможность заключения между органами государственной власти и органами местного самоуправления соглашений и договоров как одной из форм их взаимодействия. Правда, наряду с этими договорами к таким формам законодатель относит и взаимное делегирование полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления. Думается, что подобное делегирование также должно происходить в рамках административного договорного процесса.

3. Административные договоры должны включать контрольно-надзорные полномочия представителей исполнительных органов, а также экономические санкции в отношении коллективов предприятий, вступающих в договорные отношения.

4. К административным договорам могут относиться контракты органов исполнительной власти (местной администрации) с предприятиями – поставщиками различных видов продукции о предоставлении последним налоговых льгот, преимуществ при получении кредитов, особых бюджетных ассигнований. Целью таких решений является обеспечение поставки в установленных размерах определенной продукции и товаров (например, законодательство о поставках продукции и товаров для государственных нужд).

В будущем законе об административных договорах следовало бы предусмотреть положения, касающиеся концессий на добычу природных ресурсов; конкурсной продажи приватизированных предприятий, выпускающих жизненно важную продукцию либо осуществляющих бытовое обслуживание

и торговлю товарами, представляющими повышенный общественный интерес; осуществления общественных работ; контрактов о поступлении на службу и ее прохождении в Вооруженных Силах, внутренних войсках, полиции, таможенной службе и т.д. Хотя уже и сегодня публично-договорные отношения распространены в системе государственной службы. Например, в договорах (соглашениях), заключаемых федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований с казачьими обществами, определяются условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию в осуществлении полномочий указанных органов, порядок финансирования, сроки действия договоров (соглашений), основания и порядок их досрочного расторжения, иные условия, связанные с исполнением положений договоров (соглашений) (Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»). *Форма договора (соглашения)*, заключаемого федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами с казачьими обществами, утверждена приказом Федерального агентства по делам национальностей от 23 ноября 2015 г. № 86. В соответствии, например, с Законом Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 85-ОЗ «О казачестве в Воронежской области» Положение о порядке заключения исполнительными органами государственной власти Воронежской области договоров (соглашений) с осуществляющими свою деятельность на территории Воронежской области казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, члены которых в установленном порядке приняли обязательства по несению государственной гражданской службы Воронежской области, утверждается постановлением правительства Воронежской области. Очевидно, публично-правовым соглашением является *государственный контракт на переподготовку государственных служащих* (распоряжением Президента РФ от 11 августа 2014 г. № 260-рп «Об организации в 2014 году повышения квалификации государственных служащих Республики Крым и г. Севастополя и муниципальных служащих по отдельным дополнительным профессиональным программам» определено Правительству РФ обеспечить заключение Минтрудом России государственных контрактов на оказание услуг по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих с определенными образовательными учреждениями).

Еще пример: организация исполнения государственного заказа на дополнительное профессиональное образование федеральных гражданских служащих на соответствующий год за пределами территории Российской Федерации осуществляется федеральным государственным органом по управлению государственной службой; федеральный государственный орган (заказчик) совместно с федеральным государственным органом по управлению государственной службой, с одной стороны, и организация, осуществляющая образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, определенная в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обес-

печения государственных и муниципальных нужд (исполнитель), с другой стороны, заключают государственный контракт на профессиональную переподготовку или повышение квалификации федеральных гражданских служащих по форме, утверждаемой Правительством РФ. *Договор на обучение*, заключаемый между федеральным органом исполнительной власти и гражданином РФ с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в соответствующем федеральном органе исполнительной власти (приказом Минфина РФ от 30 августа 2011 г. № 105н утверждена Методика проведения конкурсных процедур на заключение договора между Министерством финансов РФ и гражданина РФ с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в Минфине России).

5. Административными договорами между органами исполнительной власти и местной администрацией о делегировании полномочий можно считать лишь те, которые предусматривают режим контроля (надзора) со стороны делегирующего полномочия органа управления и устанавливают взаимную ответственность сторон в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения как органом, делегирующим соответствующие полномочия, так и органом, принимающим эти поручения к исполнению. В договоре могут устанавливаться экономические и иные санкции.

6. Публичный (правовой) режим административного договора должен предусматривать следующие положения:

а) заключение административного договора со стороны органа исполнительной власти только в пределах его компетенции и таким должностным лицом, которое обладает специальными полномочиями: руководителем органа управления либо другим должностным лицом по специальной доверенности. Если стороной выступает коллегиальный орган управления, то после заключения договор должен быть утвержден компетентным руководящим органом;

б) при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору одним из участников договорных отношений орган исполнительной власти (местная администрация) вправе расторгнуть его в одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором экономические и другие санкции;

в) орган исполнительной власти (местная администрация), заключающий административный договор, правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации и трудового коллектива предприятия либо учреждения, вступившего в договорные отношения. Способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в договоре;

г) при внезапном (непредусмотренном) возникновении соответствующих условий возможно одностороннее изменение договора органом управления (администрацией) в случае, если это не нарушает финансовых и других существенных условий договора. Все споры по этому вопросу должны разрешаться в административных судах, а в настоящее время – арбитражными судами либо судами общей юрисдикции;

д) обжалование субъектами административно-договорных отношений и опротестование прокурорами административных договоров и административного (публичного) правового режима их исполнения должно производиться в административных судах, а до их образования – в соответствующих арбитражных судах, а в части договоров – контрактов о службе в армии, полиции и т.д. – в федеральных судах общей юрисдикции.

7. Для заключения и исполнения административных договоров целесообразно использовать (разумеется, в конкретных пределах) устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права. Речь может идти о форме договора; случаях его недействительности; сроках, устанавливаемых в договоре; участниках договора и их административно-правовом статусе; исполнении договора; обеспечении исполнения обязательств, определенных в договоре; ответственности за нарушение условий договора; его изменении и расторжении.

8. Как уже отмечалось, административно-правовые договоры могут заключаться также и в области действия социального права. В Российской Федерации, очевидно, в ближайшем будущем будет складываться такая новая отрасль, как социальное право. В связи с этим предстоит реформирование существующего в России права социального обеспечения, а также разработка новых правовых установлений.

В литературе рассматриваются различные виды административных договоров. Например, по юридическим свойствам предлагается различать правоустановительные (договоры нормативного характера; договор об обмене информацией) и правоприменительные договоры (договоры как юридические факты, например договор о поступлении гражданина на государственную службу). По предмету договора выделяются: 1) договоры о компетенции; 2) договоры о сотрудничестве (о совместной работе); 3) договоры о поступлении гражданина на государственную службу (административно-трудовые договоры). По характеру взаимоотношений субъектов различаются: 1) договоры субъектов, не обладающих контрольными, надзорными полномочиями или иными специальными полномочиями по отношению друг к другу; 2) договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента¹².

Авторы, анализирующие действующее экономическое законодательство в субъектах РФ, отмечают сложившуюся практику публично-правового договорного процесса и исследуют региональные законы, устанавливающие порядок и процедуры заключения органами субъектов РФ различных договоров¹³.

В Российской Федерации вопрос об административных договорах всё чаще встречается в практике применения социального права института административно-правового договора. На практике уже происходит формирование административно-договорных отношений в области обеспечения социальной

¹² См.: Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Указ. соч. С. 87–90.

¹³ См.: Толстошеев В. В. Региональное экономическое право России : учеб.-практ. пособие. М., 1999.

жизни. Например, во многих городах России делаются попытки предотвратить случаи, когда к престарелым и одиноким пенсионерам приходят «доброты» и в обмен на жилплощадь обещают заботиться о них до конца жизни, причем порой такая «забота» имеет плачевные последствия. Чтобы обезопасить эту категорию людей от мошенников, городское управление социальной защиты населения организовало отделение индивидуального договорного обслуживания престарелых. С каждым пенсионером заключается договор, по которому управление берет на себя определенные обязательства.

Социальный контракт – соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации. Под *программой социальной адаптации* понимаются разработанные органом социальной защиты населения совместно с гражданином мероприятия, которые направлены на преодоление им трудной жизненной ситуации, и определенные такой программой виды, объем и порядок реализации этих мероприятий (Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»). Социальный контракт должен содержать: а) предмет социального контракта; б) права и обязанности граждан и органа социальной защиты населения при оказании государственной социальной помощи; в) виды и размер государственной социальной помощи; г) порядок оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта; д) срок действия социального контракта; е) порядок изменения и основания прекращения социального контракта.

Разновидностью административного договора могут выступать заключаемые *концессионные соглашения*, предусмотренные Федеральным законом «О концессионных соглашениях». В соответствии со ст. 5 данного закона сторонами концессионного соглашения являются:

концедент – Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти; субъект РФ, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта РФ; муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления;

концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лиц.

Объектами концессионного соглашения может стать недвижимое имущество, входящее в состав следующего имущества: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта; морские и речные порты; аэродромы; гидротехнические сооружения; метрополитен и другой транспорт общего пользования; объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

Концессионное соглашение – это договор, который содержит элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении (в случае если иное не определено в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» или не является следствием из существа концессионного соглашения).

Важнейшие функции в области государственного управления выполняет сегодня *государственный контракт* или *муниципальный контракт* – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения, соответственно, государственных нужд, муниципальных нужд (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Публично-договорные правоотношения возникают при заключении договоров между уполномоченным многофункциональным центром (МФЦ) и иными МФЦ, а также между уполномоченным МФЦ и организациями, привлекаемыми к реализации функций МФЦ, о порядке и условиях взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Наконец, к административным договорам относятся и *соглашения о предоставлении субсидии* из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъекта РФ (муниципальной собственности) (например, приказ Минэнерго России от 8 октября 2015 г. № 737 «Об утверждении форм соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства»).

РАЗДЕЛ IV

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Глава 13

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

§ 1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий

Рассмотрение вопроса о формах управления (исполнительной власти или формах управленческих действий) влечет анализ другого правового явления в управленческой теории и практике – *метода осуществления управления (управленческих действий)*.

Метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Категории формы и метода управления необходимо рассматривать в неразрывной связи. Следует отметить, что если форму управления можно достаточно ясно продемонстрировать, показать ее правовое содержание и основное назначение, то методы управления характеризуются «размытостью» содержания, меньшей степенью правовой регламентации.

Методы управления применяются субъектами исполнительной власти и государственного управления, т.е. субъектами административного права. Содержание методов управления можно легко описать словами, но порой очень трудно увидеть его конкретное проявление на практике. Форма управления включает способы управляющего воздействия. Например, органами публичного управления принимается административный акт, в котором устанавливается обязанность конкретных должностных лиц осуществлять контроль в соответствующей сфере деятельности юридических лиц и применять административные меры. Форма первична по отношению к методу. Метод управления дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления.

Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления. Иначе говоря, если бы не существовало формы управления, методы управления, т.е. способы управляющего воздействия субъекта управления на объект, потеряли бы всякий смысл, поскольку управляющее воздействие оставалось бы только идеей, желанием, но было бы лишено формального содержания. Например, как можно применить меры административного или

дисциплинарного наказания, разрешить строительство нового здания, либо оказать финансовую помощь хозяйствующему субъекту за счет бюджетного финансирования (это все способы воздействия на конкретного субъекта) без документального оформления таких управленческих действий, т.е. без принятия соответствующего правового акта управления? Таким образом, становится очевидной неразрывная связь метода управления с административным актом как самой важной формой осуществления управленческих действий.

В системе государственного управления *методы управления* являются важнейшим правовым средством. Имеются и другие наименования: например, методы осуществления управленческих действий, методы управленческой деятельности, административно-правовые методы. Сущность одна: *методы управленческих действий* – это определенные способы или приемы, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления, управленческих действий, административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц.

С теоретической точки зрения вопрос об административно-правовых методах целесообразно рассматривать с двух сторон: 1) теоретического обоснования необходимости существования методов управления и их важности в управленческой среде; 2) формирования и нормативного обеспечения механизма его реализации¹.

Метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления (или, в широком смысле, публичного управления) органами исполнительной власти. С помощью методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечивается правопорядок, права, свободы и законные интересы граждан, юридических лиц, различных организаций. Методы управления – необходимый элемент осуществления публичного управления в области экономического (хозяйственного), социального и административно-политического строительства и развития.

Вопрос о методах управления – это вопрос о том, каким образом решаются управленческие дела, при наличии каких способов управление достигает установленных целей. Методы управления – способы целенаправленного воздействия одного субъекта права на другого (на коллектив, группу или одного человека), это особая связь конкретных индивидуумов и организаций, способы властных взаимоотношений между людьми².

¹ См.: Административное право и административный процесс : старые и новые проблемы // Государство и право. 1998. № 8. С. 18 (выступление Л. А. Сергиенко).

² См., например: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 282–286 ; Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. соч. С. 86 ; Корнев А. П. Административное право России. С. 160–161 ; Административное право Российской Федерации : учебник / кол. авторов ; под ред. А. В. Мелехина. М. : Юстиция, 2016. С. 208–215.

В специальной литературе имеет место определенное единство в понимании методов управленческих действий. К числу традиционных признаков (или характерных черт) методов управления можно отнести следующие:

1) существование методов управления обусловлено формированием исполнительной ветви государственной власти и соответствующих органов исполнительной власти;

2) цель использования метода управления или его практическое назначение – обеспечение государственного управления, практической управленческой деятельности органов исполнительной власти для решения установленных задач и осуществления функций управления;

3) методы применяются и используются в процессе публично-управленческой деятельности;

4) существует особое правоотношение между субъектом и объектом государственного управления, выражающееся в соответствующих правомочиях у государственного органа и должностных лиц по применению мер как убеждающего, воспитательного, регулятивного характера, так и властного, государственного, которое обеспечивается специальными силами и средствами; методы управления отражают связи и отношения, возникающие между субъектом и объектом управления;

5) в правовых актах устанавливается управляющее воздействие, т.е. правовое регулирование порядка применения метода управления. В управленческой практике используются методы, которые не установлены в правовых нормах (например, применение в необходимых случаях мер убеждения и воспитания);

6) методы являются средством осуществления установленной за субъектами государственного управления компетенции и полномочий;

7) методы отражают характер используемых управляющим субъектом правомочий по отношению к объекту управления; выражают юридически властные полномочия соответствующего субъекта управления;

8) содержание управляющего воздействия в каждом конкретном случае зависит от специфики объекта управления, в отношении которого могут применяться методы управления (например, физическое лицо или организация; форма собственности; наличие вертикальной подчиненности);

9) как и всякое управленческое воздействие, методы управления обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют организующий характер и упорядочивают происходящие в системе управления процессы;

10) нормотворческие и индивидуально-распорядительные полномочия реализуются субъектами государственно-властного управленческого воздействия, т.е. в некоторых случаях необходимо приложить усилия для разработки и принятия нормативного правового акта управления, действующего для неограниченного круга лиц, в других случаях применяется индивидуальное воздействие на конкретного субъекта;

11) методы управления динамичны, т.е. они приносят в управленческую действительность процессуальные начала, способствуют реальному движению в системе управления, выполнению необходимых функций и полномочий;

12) существует установленный законодательством порядок применения методов управления;

13) существуют организационно-правовые формы применения методов управления или правовые формы их выражения. Они напрямую зависят от форм, используемых в процессе управления, т.е. методы управления могут содержаться в формах управления. В этом смысле форма и методы управления неразрывно взаимосвязаны. Например, метод административного принуждения реализуется в форме издания индивидуального акта (постановления соответствующего юрисдикционного органа) о наложении на конкретное лицо меры административного наказания (штрафа, административного ареста и т.д.). Методы управления могут выражаться и в форме административного нормотворчества в тех случаях, когда для обеспечения управляющего воздействия необходимо разработать и принять определенный нормативный правовой акт. Инициирование принятия такого правового акта и есть практическая реализация метода управления;

14) метод управления имеет специфический характер управляющего воздействия на объекты; он может оказывать *прямое* воздействие (например, применение физической силы к правонарушителю или мер дисциплинарного воздействия к должностному лицу) или *косвенное* воздействие (например, реализация на практике предусмотренных законами ограничений для государственных служащих, или, наоборот, применение мер поощрения, принятие решения о размещении государственного заказа, заключение государственного контракта, разработка государственной программы стимулирования развития конкретных отраслей промышленности и производства);

15) в методе управления содержится индивидуальное (применяемое должностным лицом единолично) или коллегиальное воздействие на объект управления (применяемое воздействие – результат коллегиального обсуждения и осуществления);

16) существуют временные пределы применения метода управления. Управленческое воздействие может быть кратковременным (единовременным, одномоментным), т.е. когда необходимо окончательное решение управленческого дела, вопроса или спора с помощью использования метода управления. Вместе с тем метод управления для достижения определенной цели или задачи может применяться в течение длительного времени (в данном случае может применяться один и тот же или несколько методов управления в совокупности).

Важнейшими среди указанных методов являются административно-правовые, реализация которых сопровождается осуществлением государственных юридических властных полномочий органов государственного управления и их должностных лиц.

В настоящее время в системе государственного управления в области экономики оформляются и приобретают необходимое юридическое содержание методы общего регулирования, или *методы административно-правового регулирования*, которые содержат мощный и эффективный потенциал управляющего воздействия на экономические отношения. Это, например, государственный контроль в различных отраслях и сферах экономики; оказание

финансовой бюджетной поддержки некоторым отраслям промышленности; обеспечение эффективного управления казенными предприятиями; антимонопольное регулирование; проведение приватизационных мероприятий; выдача лицензий, позволяющая определенным субъектам заниматься той или иной деятельностью. Эти и другие административно-правовые методы имеют целью защищать публичные интересы, усиливать роль государства в осуществлении мероприятий, направленных на обеспечение правового порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, поддерживать дисциплину в области государственного управления.

§ 2. Виды методов осуществления управленческих действий

В административно-правовой учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: *убеждение* и *принуждение*. На практике эти методы имеют множество различных проявлений.

К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения. Поощрение, например, способствует обеспечению законности и дисциплины как в системе государственного управления, так и во взаимоотношениях исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами, различными субъектами правовых отношений.

Достижение целей и задач управления может обеспечиваться с помощью мер принудительного характера. В этом случае объекты управления вынуждены действовать в порядке, установленном нормативными правовыми актами. В случае если поведение лиц не соответствует требованиям этих правовых актов, государство, его органы и должностные лица имеют право применять меры принуждающего характера. Иногда эти меры бывают превентивными, обеспечивающими правовой порядок, общественный порядок, установленный режим осуществления действий. В некоторых случаях меры принуждения направлены на наказание лиц, совершивших правонарушение (проступок). Это могут быть меры административного, дисциплинарного, уголовного и материального характера. Иногда меры принуждения направлены на пресечение неправомерного поведения лиц, а также восстановление законного порядка в системе различных общественных отношений.

Методы управления бывают *прямыми (административными)* и *регулирующими (экономическими)*. Последние в литературе называются методами *косвенного управления*.

Прямые методы характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты (граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных служащих). Лицо, осуществляющее управление, принимает властные, влекущие юридические последствия правовые акты управления, которые обязательны для исполнения соответствующими лицами. Неисполнение постановления, приказа, распоряжения является нарушением дисциплины и может повлечь за собой применение к виновному установленных законом мер принуждения. Сама идеология госу-

дарственного управления требует наличия в арсенале методов управления подобных методов прямого властвующего (административного) воздействия. В широком смысле административные методы обеспечивают единство исполнительной власти, дисциплину и порядок во взаимоотношениях различных субъектов и институтов государственного управления, законность функционирования органов исполнительной власти.

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым адресованы данные методы. При их реализации не происходит прямого экономического влияния на субъекты права; материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны. При использовании прямых методов управления объекты управления лишены возможности осуществлять управление по своему усмотрению³; они обязаны выполнить полученное предписание в рамках установленных административных процедур. Большое значение в этом случае приобретают положения не только законов, но и иных нормативных правовых актов, содержащих предписания, порядок их выполнения, а также контрольно-надзорные средства и инструменты.

Полноценное достижение целей и задач государственного управления невозможно без использования методов прямого административного воздействия на субъекты права. *Прямое воздействие* – это издание приказа, распоряжения, исходящего от вышестоящего должностного лица или от управляющего субъекта, имеющего соответствующие полномочия. Внеэкономический характер административных методов обусловлен отсутствием воздействия на материальные интересы управляемых, т.е. последние обязаны подчиняться соответствующим распоряжениям и указаниям субъекта государственного управления, не рассчитывая на получение материальной выгоды или материального поощрения. Должное поведение достигается добровольным соблюдением соответствующих положений, распоряжений и указаний; главное воздействие здесь – моральное. При этом субъекты, обязанные подчиняться распоряжениям управляющего лица, обладают соответствующим правовым статусом, который и обеспечивает их должное поведение.

Прямое административное воздействие государства и его органов на экономические отношения необходимо также для обеспечения реализации государством своей экономической функции. Основные проявления прямого административного воздействия государства в области экономики следующие: монопольное государственное осуществление отдельных видов экономической деятельности (например, таможенная деятельность); государственное управление и централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий; управление объектами государственной собственности; осуществление государственного контроля в экономической

³ Об административном усмотрении см.: Мильшин Ю. Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования // Адм. право и процесс. 2014. № 3. С. 56–58; Костенников М. В., Куракин А. В., Кононов А. М., Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права : учеб. для студентов вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 341–349; Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : моногр. учебник. М. : Эксмо, 2008. С. 418–430.

сфере; регистрационные, разрешительные и лицензионные мероприятия и т.д.⁴ К методам прямого административного воздействия относятся также устанавливаемое государственными органами для различных организаций и предприятий декларирование производства, лицензирование хозяйственной деятельности, квотирование⁵.

Административные методы можно классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от формы выражения административные методы управления могут быть *правовыми* (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и *организационными* (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);

2) на основе административно-правовых признаков выделяются *нормативные* (применяются в целях принятия нормативных правовых актов) и *индивидуальные* (применяются в целях принятия индивидуального административного акта) методы управления;

3) по степени управляющего воздействия на объекты управления различают *императивные, уполномочивающие и поощрительно-рекомендательные методы* управления. Императивные методы содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания, обязывающие к совершению необходимых действий или соответствующего должностного поведения. Уполномочивающие методы разрешают совершать определенные действия либо принимать соответствующие акты управления. Поощрительно-рекомендательные методы содержат поощрения или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения.

Методы регулирующего (непрямого) управления в литературе называются также *экономическими методами*. Их применение обеспечивает удовлетворение экономических или материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Управляющий субъект создает благоприятные условия для достижения целей и задач управления путем воздействия на индивидуальные интересы управляемых субъектов. Материальное (или экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми объектами установленных правил и положений в своей деятельности. Таким образом, достигаются цели управления в развитии как внутриаппаратных (например, материальное поощрение служащих в органах государственного управления; обеспечение действия для должностных лиц установленных в законе материальных и имущественных льгот), так и экономических отношений (например, стимулирование внедрения в экономику разумных нововведений, поддержка не-

⁴ См., например: Ноздрачёв А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений : институты административного права (третьи Лазаревские чтения) // Государство и право. 1999. № 10. С. 15.

⁵ См.: О квотировании рабочих мест для инвалидов : закон Воронежской области от 3 мая 2005 г. № 22-ОЗ.

которых отраслей экономики в конкретном регионе страны, предоставление налоговых льгот).

Эффективное управляющее воздействие на управляемых со стороны органов государственного управления достигается при применении экономических методов *косвенным путем*. Методы регулирующего управления имеют ряд особенностей, среди которых можно выделить, например: опосредованное достижение желаемого управленческого результата путем воздействия на сознание и волю управляемых лиц; формирование управленческой реальности, обеспечивающей должное поведение управляемых субъектов через оказание воздействия на их интересы, потребности, желания; обеспечение правовой защиты в рамках административного и судебного обжалования действий или решений, нарушающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц; издание актов управления, уполномочивающих на совершение соответствующих действий и принятие управленческих решений; возможность выбора вариантов поведения лицами, которым адресованы методы осуществления управленческих действий; нормативное установление механизма стимулирования.

Экономические методы публичного управления, как и административные, должны применяться только на основании нормативных положений. Стимулирующее воздействие этих методов управления должно проявляться в системе публичного управления с высокой степенью очевидности, значимости и эффективности. Только тогда административная система, имеющая государственно-властную управленческую природу и базирующаяся в основном на административных командах, понимаемых в демократическом смысле, обеспечивает должный уровень управляемости государством и обществом. Среди необходимых элементов так называемого косвенного государственного регулирования рыночной экономики учеными выделяются: государственная информация и прогнозы; государственные программы, контракты и заказы; регулирование динамики цен, доходов, занятости, профессиональной подготовки; налоговая и амортизационная политика⁶.

Административные и экономические методы, имея различное назначение и содержание, на практике, как правило, взаимосвязаны и обладают общими чертами: 1) управленческое содержание; 2) субъекты применения; 3) объекты управляющего воздействия; 4) необходимость достижения целей и решения задач управления; 5) форма осуществления управляющего воздействия (принятие административного акта или правового акта управления). Вместе с тем в различных отраслях и сферах государственного управления обнаруживается преобладающее использование тех или иных методов управления. Например, в сфере организации и функционирования органов государственной безопасности или органов внутренних дел преобладает применение административных методов; в области образования, науки, здравоохранения наряду с прямым административным воздействием большое значение имеют экономические методы; в области управления промышленностью также большую роль играют экономические методы, хотя не исключаются методы административного регулирующего воздействия.

⁶ См.: Ноздрачёв А. Ф. Указ. соч. С. 15.

Административные и экономические методы образуют соответствующие системы способов и приемов управляющего воздействия. К числу традиционно используемых методов управления относятся:

регулирование управленческой деятельности; установление соответствующих положений, действующих в системе государственного управления;

принятие решения о необходимости внедрения в процесс управления новых управленческих технологий и инструментов;

установление запретов, правоограничений и обязанностей в совершении тех или иных действий или принятии соответствующих решений;

устное либо письменное распоряжение о необходимости выполнения конкретного задания;

управление объектами государственной собственности;

осуществление разрешительной, регистрационной деятельности и деятельности по лицензированию;

принятие решения об образовании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных соответствующим органам государственного управления;

бюджетная финансовая поддержка отдельных отраслей, производств, предприятий, организаций (например, Закон Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 134-ОЗ «О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронежской области»);

осуществление антимонопольной деятельности;

установление стандартов, правового режима осуществления сертификационной деятельности, государственной статистики;

принятие решения об удовлетворении требований субъектов публичного управления;

принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти;

формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности (назначение на должность, проведение аттестации, повышение по службе, присвоение нового классного чина, направление на повышение квалификации и на получение дополнительного профессионального образования, освобождение от должности);

приостановление или отмена правовых актов управления;

принятие решения о необходимости заключения публично-правовых договоров (административных договоров);

размещение государственного заказа;

государственная регистрация (уставов муниципальных образований, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти);

установление процессуальных положений и процедур для осуществления регулирующей управленческой деятельности, а также для разрешения возникающих в сфере управления споров и иных управленческих дел;

осуществление контрольной и надзорной деятельности;

осуществление административной юрисдикции;

осуществление нормотворческой деятельности;

применение мер административного принуждения;

проведение поощрительных и иных стимулирующих мероприятий;
применение мер материальной ответственности.

§ 3. Методы прямого и косвенного административного воздействия

Методы управления можно классифицировать по различным критериям. По характеру управляющего воздействия на объекты выделяются методы прямого (внеэкономического) и косвенного (экономического) воздействия.

Для метода прямого административного воздействия характерно прямое одностороннее государственно-властное воздействие субъекта управления на волю управляемого субъекта, осуществляемое путем использования подзаконных актов, носящих, как правило, приказной характер и содержащих директивные предписания и указания. Управляемый субъект обязан выполнять поступающие команды, при этом у него не остается возможности выбора иного варианта поведения. Прямое воздействие всегда направлено на выполнение команды и позволяет быстро добиваться результатов. Для метода прямого воздействия характерно наличие большого административного аппарата, контролирующего выполнение команд и применяющего принудительные меры за невыполнение или ненадлежащее их исполнение.

Метод прямого административного воздействия имеет стимулирующий характер, выражающийся преимущественно в угрозе административного принуждения, в частности в применении санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей.

Таким образом, для метода прямого административного воздействия характерны следующие признаки:

- а) прямое воздействие на волю;
- б) директивность, приказной характер;
- в) однозначность команд, которые, как правило, не оставляют их исполнителям возможности выбора вариантов и обязывают делать как приказано;
- г) широкое использование ведомственных, а также правительственных административно-правовых актов и сужение роли законов;
- д) наличие большого административного аппарата, контролирующего выполнение команд и применяющего принудительные меры в случае их нарушения;
- е) поощрение, стимулирование осуществляется по усмотрению руководителя за выполнение команд, а то и просто за послушание, лояльность;
- ж) широкое использование внеэкономического принуждения.

Прямое воздействие во многих случаях позволяет быстро добиться результатов. Часто без него невозможно обойтись (в армии, на транспорте, например). Возможность получить быстро тактический успех, но также недоверие к подвластным, вера во всемогущество приказа, директивы – основные причины необоснованно широкого администрирования. Продразверстка, тотальное планирование хозяйственной деятельности, единые для всех вузов страны учебные планы и многие другие факты из нашей истории подтверждают это.

Метод косвенного административного воздействия характеризуется тем, что руководящее воздействие на волю осуществляется косвенно, через создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении, через сознание, эмоции, интересы, потребности исполнителей. Управляемый субъект имеет возможность выбора одного из нескольких или даже многих вариантов поведения. Анализируемый метод характеризуется более высокой степенью экономической обоснованности и направленности.

Метод косвенного воздействия носит стимулирующий характер, выражающийся преимущественно в побуждении интереса к достижению максимальных результатов в управленческой деятельности. Материальное (экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми объектами установленных правил и положений (например, материальное положение государственных служащих в органах государственного управления).

Методам косвенного воздействия присущи следующие особенности:

а) руководящее воздействие на волю осуществляется косвенно, через создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении, через сознание, эмоции, интересы, потребности исполнителей;

б) акты власти управомочивают на определенные действия;

в) у подвластных существует возможность выбора одного из нескольких или даже многих вариантов поведения;

г) юридическими нормами и обычаями четко закреплён механизм стимулирования (получение прибыли, льгот, наград и т.п.);

д) наличие развитого механизма решения споров, обеспечивающего защиту законных интересов граждан и их коллективов, цивилизованные процедуры разрешений противоречий;

е) опосредованно достижение желаемого управленческого результата путем воздействия на сознание и волю управляемых лиц.

Теоретически следует утвердить и обосновать правильное понимание необходимости сочетания методов прямого и косвенного административного воздействия в процессе государственного управления. Согласованное использование методов объективно обусловлено общими целями, которые достигаются этими методами.

Г л а в а 14

ПООЩРЕНИЕ В СИСТЕМЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

§ 1. Понятие и особенности поощрения

Современное государственное управление основывается на различных методах управленческого воздействия. При этом доминирующее место занимает метод принуждения как универсальный метод управленческого

воздействия в административном праве. Наряду с методом принуждения эффективно действуют и метод убеждения, и близкий к нему по своему характеру и свойствам метод поощрения. Поощрение, безусловно, относится к позитивным средствам, используемым государством для стимулирования должного поведения граждан и организаций.

Очень часто в юридической литературе поощрение понимается как способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение определенных, полезных с точки зрения поощряющего, действий. Поощрительное воздействие возбуждает также интерес к получению материального, морального или иного одобрения¹. Правовое поощрение – это форма и мера юридического одобрения добровольного, заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия².

Поощрение в этимологическом смысле означает вознаграждение или награду, т.е. стимулирование лица с помощью вознаграждений и наград совершить какие-либо позитивные действия, возбудить желание сделать что-нибудь хорошее, полезное. Поэтому поощрение наиболее часто используется негосударственными субъектами в повседневной жизни, например, приобретение подарков детям, чтобы они хорошо учились в школе; получение премии работников в негосударственной организации за профессиональную работу и т.п. Однако в отличие от социального поощрения, когда оно может применяться и за негативное поведение (ребенок плохо учится, но родители все равно его поощряют подарком, чтобы он учился лучше), государственное поощрение осуществляется исключительно за позитивное поведение и при отсутствии свободы усмотрения, субъекта, оказывающего поощрение. Тем самым поощрение становится методом управленческого воздействия, если оно строго регламентировано действующим законодательством РФ, которым устанавливаются основания, порядок и формы (виды) поощрения.

Поощрение всегда основано на психологии человека, его желании получить одобрение своих действий, оценку заслуг перед обществом и государством. Так, после Великой Отечественной войны фронтовики имели почет и уважение в обществе, пользовались заслуженными льготами и социальными гарантиями.

В настоящее время зачастую происходит мошенничество в сфере поощрения, когда люди за деньги приобретают награды, ученые звания и степени общественных организаций, очень схожие с государственными, установленными государством и законами; используют фиктивные награды для совершения других преступлений и административных правонарушений, коррупционных правонарушений либо в иных корыстных интересах.

В некоторых нормативных актах прямо указывается на недопущение и запрещение приобретения или сбыта почетного знака, учреждения и про-

¹ См., например: Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7.

² См.: Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 1997. С. 173.

изводства знаков, имеющих аналогичные, схожие названия или внешнее сходство с почетным знаком, а также ношения почетного знака лицами, не имеющими на то права³.

Это говорит о стремлении человека к поощрению со стороны государства, что делает использование данного метода крайне эффективным в современном демократическом правовом государстве. Как отмечает В. А. Винокуров, развитая система поощрений личности является одним из признаков демократического государства и свободного общества, в то время как перекося правового регулирования в сторону запретов и наказаний, наоборот, свидетельствует о тоталитарном характере государства⁴.

Однако административно-правовое регулирование метода поощрения должно осуществляться на высоко качественном уровне в целях избежания «избыточного» поощрения (награждения лиц, не заслуживающих поощрения), установления строгих требований к поощрению, а также создания правовых механизмов, исключающих злоупотребление в этой сфере.

Поощрение обладает рядом характерных *особенностей*, отличающих его от других методов (средств) управленческого воздействия:

1) поощрение имеет юридическое значение, если оно оказывается со стороны государства уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами;

2) цель поощрения: получение управленческого результата в виде надлежащего правомерного поведения субъектов, к которым применяется поощрение; пример для других субъектов, которые осознают, что к ним также может быть применено поощрение за позитивное поведение; стимулирование лиц к высоким результатам деятельности в сфере публичного управления;

3) поощрение может применяться как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам;

4) поощрение носит персонифицированный характер, т.е. применяется к формально определенному субъекту (конкретному гражданину, коллективу людей, организации);

5) поощрение может оказываться в различных формах, поэтому устанавливается многообразие видов поощрения (материальное, моральное, статутное и т.д.), при этом выбор конкретной формы поощрения предоставляется уполномоченному субъекту, который действует в соответствии с нормативным правовым актом, предусматривающим применение поощрения;

6) поощрение может применяться к властвующим субъектам вышестоящим органом, должностным лицом либо специально уполномоченным должностным лицом (например, Президентом РФ) и к обычным гражданам и организациям (независимо от формы собственности);

7) в отличие от метода принуждения поощрение не зависит от наступления административной дееспособности (деликтоспособности). Так, малолет-

³ Пункт 5.2 Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства, утвержденного Указом Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 785.

⁴ См.: Винокуров В. А. Конституционно-правовые основы регулирования наград государства в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 5.

нему лицу может быть вручена государственная награда за спасение людей во время пожара или на воде;

8) поощрение имеет юридическое значение при поступлении на государственную службу, вышестоящую государственную должность или на престижную публичную работу. К примеру, при оценке претендентов на должность судьи учитывается в том числе наличие государственных наград и иных поощрений;

9) устанавливается строгая правовая регламентация применения поощрения, т.е. действующим законодательством РФ предусмотрены юридические процедуры, в результате которых может быть применено поощрение;

10) поощрение характеризуется таким признаком, как обратимость. Иными словами, меры поощрения могут быть отменены в случае совершения лицом серьезного проступка в сфере государственного управления. Например, в результате совершения тяжкого или особо тяжкого преступления лицу может быть назначено дополнительное наказание в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград (п. «в» ст. 44, ст. 48 УК РФ); у Президента РФ есть право отменить указ о награждении государственной наградой;

11) поощрение носит гласный характер, т.е. его применение должно быть озвучено публично, например, перед коллективом, на специальной торжественной церемонии, в средствах массовой информации и т.п., за исключением поощрения лиц, выполняющих деятельность, связанную с государственной тайной;

12) для поощрения необходимо издание субъектом, имеющим властные полномочия, правового акта управления, который носит индивидуальный ненормативный характер (указ, приказ, распоряжение). Кроме того, поощряемому субъекту может выдаваться официальный документ о поощрении (грамота, диплом, благодарность, удостоверение о государственной награде и т.п.), а также может производиться соответствующая запись в личном деле, трудовой книжке.

Таким образом, *поощрение* – это государственная мера публичного стимулирования, которая применяется к индивидуальным и коллективным субъектам, представляет собой психологическое и моральное воздействие на объект управления с целью достижения надлежащего поведения как самого управляемого субъекта, так и других лиц, стимулирование к высоким результатам деятельности управляемых субъектов, выраженное со стороны государства в гласном одобрении позитивной деятельности лица посредством признания заслуг перед обществом и государством и получении физическим лицом (лицами) или организацией государственной награды или вознаграждения.

Субъектами поощрения являются различные органы государственной власти, в том числе законодательной и судебной, их уполномоченные должностные лица, а также иные государственные органы и должностные лица (прокуратура РФ, Счетная Палата РФ, Избирательная комиссия РФ и др.).

Центральное место в системе субъектов, применяющих поощрение, занимает Президент РФ.

В соответствии с п. «б» ст. 89 Конституции РФ Президент Российской Федерации награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Указом Президента РФ от 27 ноября 2009 г. № 1356 утверждено *Положение об Управлении Президента РФ по государственным наградам*. Это самостоятельное подразделение Администрации Президента Российской Федерации, основными задачами которого являются:

1) участие в обеспечении реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по решению вопросов, касающихся награждения государственными наградами Российской Федерации и присвоения почетных званий Российской Федерации (далее – государственные награды), награждения Почетной грамотой Президента Российской Федерации и объявления благодарности Президента Российской Федерации; награждения Грамотой Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации (далее – Верховный Главнокомандующий) и объявления благодарности Верховного Главнокомандующего;

2) осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений и поручений Президента РФ по вопросам государственных наград и геральдики;

3) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам осуществления единой политики в области государственных наград и геральдики;

4) обеспечение деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам, Геральдического совета при Президенте Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации.

Основными функциями Управления Президента РФ по государственным наградам являются:

1) рассмотрение представлений:

– о награждении государственными наградами, Почетной грамотой Президента РФ и объявлении благодарности Президента РФ;

– о награждении Грамотой Верховного Главнокомандующего и объявлении благодарности Верховного Главнокомандующего;

2) подготовка и согласование в установленном порядке с государственно-правовым управлением Президента РФ проектов указов и распоряжений Президента РФ, приказов Верховного Главнокомандующего и других необходимых документов:

– о награждении государственными наградами, Почетной грамотой Президента РФ и объявлении благодарности Президента РФ;

– о награждении Грамотой Верховного Главнокомандующего и объявлении благодарности Верховного Главнокомандующего;

– о совершенствовании государственной наградной системы Российской Федерации;

3) участие в подготовке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики;

4) участие в подготовке информационно-аналитических материалов для Президента РФ по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики;

5) оказание методической и консультативной помощи федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, самостоятельным подразделениям Администрации Президента РФ, в том числе аппаратам полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики;

6) организация вручения Президентом РФ и руководством Администрации Президента РФ государственных наград, Почетной грамоты Президента РФ и благодарности Президента РФ;

7) обеспечение заказа, хранения, учета и рассылки государственных наград, бланков Почетной грамоты Президента РФ и благодарности Президента РФ;

8) формирование и ведение электронного банка данных о награждении государственными наградами, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, поощрении в виде объявления благодарности Президента Российской Федерации, организация справочной работы по этому банку данных, а также учет граждан, лишенных государственных наград;

9) оказание методической помощи Геральдическому совету при Президенте РФ в формировании и ведении Государственного геральдического регистра Российской Федерации;

10) проведение экспертизы эскизов государственных наград, проектов положений о государственных наградах и описаний государственных наград, а также экспертизы эскизов и описаний официальных символов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

11) проведение экспертизы образцов форменного костюма и эскизов знаков различия федеральных государственных служащих, государственных служащих субъектов РФ и муниципальных служащих;

12) организация геральдического обеспечения разработки государственной символики и отличительных знаков;

13) геральдическое обеспечение церемониальных мероприятий с участием Президента РФ;

14) ведение аналитической и информационной работы по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам и Геральдического совета при Президенте РФ, подготовка соответствующих материалов Президенту РФ;

15) обеспечение оформления бланков Почетной грамоты Президента РФ, благодарности Президента РФ, Грамоты Верховного Главнокомандующего и благодарности Верховного Главнокомандующего;

16) мониторинг исполнения указов и распоряжений Президента РФ по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики;

17) участие во взаимодействии с Контрольным управлением Президента РФ в проведении проверок реализации федеральными органами исполнительной власти федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений и поручений Президента РФ по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики;

18) изучение, анализ и обобщение опыта зарубежных стран, осуществление международных связей в области государственных наград и геральдики;

19) рассмотрение обращений граждан по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики;

20) подготовка к опубликованию методических и других материалов по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики.

Управление Президента РФ по государственным наградам для осуществления своих задач и функций имеет *право*:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также организаций и должностных лиц;

2) пользоваться базами данных Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

3) привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

4) образовывать экспертные советы и рабочие группы по направлениям деятельности Управления;

5) объявлять и проводить конкурсы на выполнение эскизов государственных наград.

Кроме того, важную роль при присвоении государственных наград играет *Комиссия при Президенте РФ по государственным наградам*, созданная Указом Президента РФ от 2 декабря 2008 г. № 1712 (далее – Комиссия). Ее основными *задачами* являются:

1) рассмотрение представлений о награждении государственными наградами, внесенных Президенту РФ;

2) представление Президенту РФ заключений о награждении государственными наградами, восстановлении в правах на государственные награды, отмене указа (о внесении изменения в указ) Президента РФ о награждении государственными наградами;

3) решение вопросов о выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям, передаче государственных наград и документов о награждении в государственные и муниципальные музеи для постоянного хранения и экспонирования;

4) рассмотрение вопросов совершенствования системы государственных наград;

5) выполнение отдельных поручений Президента РФ по вопросам награждения государственными наградами;

6) рассмотрение вопросов об учреждении новых государственных наград и юбилейных медалей Российской Федерации.

Комиссия для выполнения своих задач имеет *право*:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления;

2) заслушивать на своих заседаниях должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, а также давать рекомендации и разъяснения, касающиеся применения законодательства Российской Федерации о государственных наградах;

3) привлекать в установленном порядке для подготовки заключений на поступившие на рассмотрение материалы о награждении государственными наградами представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, а также ученых и специалистов;

4) использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

5) информировать Президента РФ по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

Комиссия в соответствии с возложенными на нее основными задачами может создавать экспертные советы и рабочие группы по направлениям своей деятельности. В состав Комиссии входят председатель, два его заместителя, ответственный секретарь и члены Комиссии, которые принимают участие в ее деятельности на общественных началах. Председателем Комиссии является помощник Президента Российской Федерации

Необходимо отметить, что кроме Президента РФ *в систему поощрения включаются*:

на федеральном уровне: Правительство РФ – в лице Председателя Правительства РФ (при награждении почетной грамотой, благодарностью Правительства РФ);

федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства – в лице их руководителей (при награждении ведомственными наградами, денежными вознаграждениями и ценными подарками); территориальные органы федеральных органов исполнительной власти – в лице их руководителей;

прокуратура Российской Федерации (при награждении ведомственными наградами, денежными вознаграждениями и ценными подарками, как своих сотрудников, так и граждан РФ);

Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Государственная Дума РФ, Совет Федерации РФ (при-

нимают решения о награждении ведомственными наградами как своих работников, так и граждан РФ);

на уровне субъектов Российской Федерации: глава субъекта РФ, руководитель исполнительного органа субъекта РФ (правительства, администрации), руководители органов исполнительной власти субъектов РФ (при награждении ведомственными наградами, денежными вознаграждениями и ценными подарками);

на муниципальном уровне: глава местного самоуправления, глава местной администрации, представительный орган местного самоуправления, исполнительный орган местного самоуправления (при награждении наградами в соответствии с принятыми муниципальными актами);

на локальном уровне: руководители государственных учреждений и организаций сотрудников данных юридических лиц (при награждении денежными премиями и вынесении благодарности).

§ 2. Виды поощрительных средств

Поощрение выражается в применении разнообразных форм и средств к поощряемому субъекту.

В юридической литературе выделяется несколько *классификаций* поощрительных средств.

1. Так, все средства поощрения по *способу их воздействия* на поощряемых можно подразделить на:

- а) моральные;
- б) материальные;
- в) смешанные;
- г) статутные.

К *моральным* средствам поощрения относятся объявление благодарности, награждение почетной грамотой. К военнослужащим, сотрудникам внутренних дел к тому же применяются такие средства морального поощрения, как снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания, занесение в книгу почета, награждение нагрудным знаком, награждение личной фотографией служащего, снятого у развернутого знамени воинской части или подразделения органов внутренних дел. Специфическим средством поощрения выпускников учреждений среднего и высшего профессионального образования является диплом с отличием (красный диплом), учебных заведений системы МВД РФ – золотая медаль, организаций – награждение знаменем, грамотой.

Материальными средствами поощрения, как правило, выступают денежные вознаграждения в виде премий, ценные подарки, символические подарки, огнестрельное и холодное оружие и т.д.

Меры поощрения могут быть одновременно и моральными и материальными – *смешанными*. Например, досрочное присвоение очередного звания или присвоение звания на одну ступень выше, чем предусмотрено по занимаемой должности. Помимо морального, такая мера оказывает и материальный эффект – увеличение размера получаемого оклада. Смешанный харак-

тер воздействия предполагает еще и приобретение дополнительных прав: льгот, увеличения отпуска, иных дополнительных социальных гарантий.

При строгом подходе *статутные* средства поощрения можно считать смешанными. Но их основная особенность в том, что они изменяют правовой статус гражданина на всю оставшуюся жизнь. Получение статуса заслуженного работника (сотрудника) или почетного работника (сотрудника) влечет долговременные моральные и материальные последствия, получение различных льгот. Статутные меры применяются, в основном, к гражданам; но в отношении организаций статус последних также изменяется (например, если театр стал академическим, университет – федеральным или научно-исследовательским, воинская часть – гвардейской).

2. С точки зрения *правовой основы* выделяются а) формальное и б) неформальное поощрения.

Формальным признается поощрение, регламентированное правовыми нормами, а применение мер поощрения оформляется специальными правоприменительными актами (приказами, указами, распоряжениями и т.д.) и, как правило, заносится в трудовую книжку, личное дело.

Неформальное поощрение – это похвала, высказанная руководителем в личной беседе или публичном месте (перед другими работниками и сотрудниками), а также направление на конференцию, курсы повышения квалификации, профессиональную переподготовку и т.д.

3. По *уровню правового регулирования* средств поощрения отмечают:

а) на федеральном уровне: предусмотренные федеральными законами, указами Президента РФ, Правительства РФ, ведомственными актами федеральных органов исполнительной власти;

б) на уровне субъектов Российской Федерации: предусмотренные законами субъекта Российской Федерации, указами и постановлениями глав субъектов Российской Федерации, нормативными актами высшего органа исполнительной власти субъекта РФ (правительств, администраций), ведомственными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов РФ;

в) на муниципальном уровне: предусмотренные правовыми актами органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и организаций;

г) на локальном уровне: предусмотренные правовыми актами государственных учреждений и организаций.

4. По *кругу лиц*, к которым применяются меры поощрения:

а) к индивидуальным субъектам: гражданам РФ, иностранным гражданам, лицам без гражданства, государственным служащим;

б) к коллективным субъектам: организациям, предприятиям и учреждениям, трудовым коллективам, воинским соединениям, частям, подразделениям органов внутренних дел;

в) к субъектам РФ – при присвоении статуса «Город воинской славы».

5. Меры поощрения можно также подразделить на абсолютные и относительные.

Абсолютными можно назвать подлинные заслуги, а относительными – полезные действия по устранению вредных последствий ранее совершенных нарушений, по исправлению, перевоспитанию.

Абсолютным основанием поощрения является добросовестное выполнение трудовых, служебных, родительских и иных постоянных обязанностей. Абсолютное поощрение широко используется и для стимулирования лиц, отличившихся при выполнении гражданского долга (спасение из пожара, проявление мужества, отваги и т.д.).

Относительные поводы, относительное поощрение регламентируются Уголовным и Уголовно-процессуальным кодексами, Кодексом об административных правонарушениях РФ, дисциплинарными уставами и другими нормативными правовыми актами. Нормы этих актов обязывают поощрять добровольный отказ от неправомерной деятельности, чистосердечное раскаяние, добровольное устранение причиненного вреда.

Относительное поощрительное средство – это, например, предоставленная юрисдикционному органу возможность отказаться от назначения административного наказания по причине малозначительности правонарушения, ограничившись устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ). Здесь относительным стимулом является незначительный вред, причиненный общественным отношениям, которые охраняются законодательством об административных правонарушениях.

Можно привести также случай с освобождением от административной ответственности в соответствии с примечанием к ст. 6.8 КоАП РФ, когда лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, а также их аналоги, освобождается от административной ответственности за данное административное правонарушение.

К сожалению, в юридической литературе в основном рассматриваются ретроспективные поощрительные средства – средства, применяемые к поощряемому субъекту за совершенные действия, заслуги, положительную деятельность.

Однако в действующем законодательстве Российской Федерации давно применяются меры поощрения, имеющие перспективный характер, т.е. направленные на стимулирование определенной экономической деятельности в будущем.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлен уведомительный порядок о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Тем самым государство поощряет физических и юридических лиц заниматься определенными видами предпринимательской деятельности.

§ 3. Способы поощрения

Можно выделить несколько способов поощрения: государственная награда, государственная премия, ведомственная награда, денежная премия, ценный подарок, знак отличия и т.д.

Систему поощрений можно представить следующим образом: 1) государственные награды; 2) государственные премии; 3) ведомственные награды и

поощрения федеральных органов государственной власти; 4) награды субъектов РФ; 5) награды муниципальных образований; 6) общественные награды, имеющие публичный характер и признание (например, награды Русской православной церкви; Федеральной палаты адвокатов, Федеральной нотариальной палаты и др.).

Необходимо рассмотреть наиболее распространенные и значимые способы поощрения: государственные награды, государственные премии, ведомственные поощрение и награды, денежное вознаграждение (премии).

1. *Государственные награды Российской Федерации* являются высшей формой поощрения граждан Российской Федерации за заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта, за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством.

Государственных наград могут быть удостоены: иностранные граждане и лица без гражданства; воинские части, соединения, объединения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов за подвиги и отличия в боях по защите Отечества и восстановлению международного мира, а также в контртеррористических операциях.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «По совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» в *государственную наградную систему* входят:

1) высшие звания Российской Федерации: Героя Российской Федерации и Героя Труда Российской Федерации;

2) ордена Российской Федерации: орден Святого апостола Андрея Первозванного; орден Святого Георгия; орден «За заслуги перед Отечеством»; орден Святой великомученицы Екатерины; орден Александра Невского; орден Суворова; орден Ушакова; орден Жукова; орден Кутузова; орден Нахимова; орден Мужества; орден «За военные заслуги»; орден «За морские заслуги»; орден Почета; орден Дружбы; орден «Родительская слава»;

3) знаки отличия Российской Федерации: знак отличия – Георгиевский крест; знак отличия «За благодеяние»; знак отличия «За безупречную службу»;

4) медали Российской Федерации: медаль ордена «За заслуги перед Отечеством»; медаль «За отвагу»; медаль Суворова; медаль Ушакова; медаль Жукова; медаль Нестерова; медаль Пушкина; медаль «Защитнику свободной России»; медаль «За отличие в охране общественного порядка»; медаль «За отличие в охране государственной границы»; медаль «За спасение погибавших»; медаль «За труды по сельскому хозяйству»; медаль «За развитие железных дорог»; медаль «За заслуги в освоении космоса»; медаль ордена «Родительская слава»;

5) почетные звания Российской Федерации: летчик-космонавт Российской Федерации, народный артист Российской Федерации, народный архитектор Российской Федерации, народный учитель Российской Федерации, народный художник Российской Федерации, заслуженный артист Российской Фе-

дерации, заслуженный архитектор Российской Федерации, заслуженный военный летчик Российской Федерации, заслуженный военный специалист Российской Федерации, заслуженный военный штурман Российской Федерации, заслуженный врач Российской Федерации, заслуженный геолог Российской Федерации, заслуженный деятель искусств Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации и др.

Следует учитывать, что юбилейные медали Российской Федерации, награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти и иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, общественными и религиозными объединениями, не являются государственными наградами Российской Федерации.

При этом лицам, удостоенным государственных наград Российской Федерации, входивших в государственную наградную систему Российской Федерации до вступления в силу Указа Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «По совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», а также гражданам РФ, удостоенным государственных наград СССР, предоставляются меры социальной поддержки в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Ордена Российской Федерации, знаки отличия Российской Федерации, медали Российской Федерации, а также удостоверения к государственным наградам имеют номера. Нагрудные знаки к почетным званиям Российской Федерации номеров не имеют.

При представлении к награждению государственными наградами вид награды определяется характером и степенью заслуг награждаемого, которые должны соответствовать статусам орденов Российской Федерации, положениям о знаках отличия Российской Федерации, медалях и почетных званиях Российской Федерации.

По решению Президента РФ повторное награждение лица государственной наградой может быть произведено до истечения 5-летнего срока.

Присвоение звания Героя Российской Федерации или награждение орденом Святого Георгия, орденом Суворова, орденом Ушакова, орденом Жукова, орденом Кутузова, орденом Нахимова, орденом Мужества, знаком отличия – Георгиевским крестом или медалью «За отвагу» может быть произведено посмертно за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу. Награждение иными государственными наградами посмертно не производится.

В случае присвоения лицу звания Героя Российской Федерации и звания Героя Труда Российской Федерации на его родине на основании указа Президента РФ устанавливается бронзовый бюст с соответствующей надписью.

Награжденный может быть лишен государственной награды только вступившим в законную силу приговором суда при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления. В случае установления недостоверности сведений, содержащихся в документах, внесенных для представления лица к награждению государственной наградой, Президент РФ издает указ об отмене указа (о внесении изменения в указ) Президента РФ о награждении государственными наградами в отношении названного лица,

а врученная лицу государственная награда и документы к ней подлежат возврату в Администрацию Президента РФ.

2. *Государственная премия* является важным способом поощрения и имеет как моральное, так и материальное содержание. В первом случае государственная премия представляет собой признание государством заслуг гражданина в определенной сфере деятельности. Во втором случае государственная премия – существенное денежное вознаграждение (до 5 млн рублей).

Порядок присуждения Государственной премии регулируется Указом Президента РФ от 28 сентября 2015 г. № 485 «Об утверждении Положения о Государственной премии Российской Федерации в области науки и технологий и Положения о Государственной премии Российской Федерации в области литературы и искусства». Эти премии являются высшим признанием заслуг деятелей науки и культуры перед обществом и государством.

Ежегодно присуждаются четыре государственных премии Российской Федерации в области науки и технологий и три государственных премии Российской Федерации в области литературы и искусства.

Государственная премия РФ в области науки и технологий присуждается гражданам РФ за выдающиеся работы, открытия и достижения, результаты которых существенно обогатили отечественную и мировую науку и оказали значительное влияние на развитие научно-технического прогресса.

Государственная премия РФ в области литературы и искусства присуждается гражданам РФ за выдающийся вклад в развитие отечественной и мировой культуры, выразившийся в создании особо значимых литературных произведений и творческих работ.

На соискание указанных государственных премий выдвигаются лица, научные, творческие работы и литературные произведения которых опубликованы или обнародованы иным способом, а также лиц, работы которых содержат информацию с ограниченным доступом. Данные премии присуждаются Президентом РФ по представлениям Совета при Президенте РФ по науке и образованию и Совета при Президенте РФ по культуре и искусству. Они состоят из денежного вознаграждения, диплома, почетного знака лауреата Государственной премии и удостоверения к нему, а также фразного знака (уменьшенной копии почетного знака, изготовленной из золота и серебра) лауреата Государственной премии.

Государственная премия носит персональный характер и присуждается, как правило, одному соискателю. Если же решающая роль в достижении принадлежит нескольким лицам, Государственная премия может быть присуждена коллективу соискателей, состоящему не более чем из трех человек. В этом случае денежное вознаграждение делится поровну между лауреатами Государственной премии, а диплом, почетный знак и удостоверение к нему, а также фразный знак вручаются каждому из лауреатов.

Следует отметить, что Государственная премия может быть присуждена повторно только в исключительных случаях, при наличии новых и особо значимых результатов.

Необходимо отметить, что Президентом РФ был издан Указ от 30 июля 2008 г. № 1144 «О премии Президента Российской Федерации в области на-

уки и инноваций для молодых ученых». В соответствии с данным указом в целях поддержки молодых ученых и специалистов, активизации их участия в инновационной деятельности учреждены четыре премии Президента РФ в области науки и инновации для молодых ученых⁵ в размере 2,5 млн рублей каждая.

На соискание премии Президента РФ могут выдвигаться научные работники образовательных организаций высшего образования, аспиранты и докторанты, а также специалисты различных отраслей экономики, социальной сферы, оборонной промышленности, чей вклад в развитие отечественной науки и в инновационную деятельность соответствует критериям, установленным Положением о присуждении данной государственной премии, утвержденным Указом Президента РФ от 18 июня 2015 г. № 312 «Об утверждении Положения о премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых».

3. *Ведомственное поощрение* представляет собой применение разнообразных мер поощрения к работникам (сотрудникам) государственного органа, учреждения или организации в соответствии с федеральным законодательством и ведомственными правовыми актами.

Исходя из анализа актов, которыми учреждены различные федеральные ведомственные награды, их можно сгруппировать следующим образом: 1) ведомственные медали; 2) ведомственные почетные звания; 3) ведомственные знаки отличия и нагрудные знаки; 4) почетные грамоты, почетные дипломы, благодарности; 5) ведомственные премии; 6) наградное оружие; 7) иные ведомственные награды и поощрения (занесение в книгу почета, размещение на доске почета, призы, ценные подарки, подарки и т.д.).

Так, в соответствии со ст. 55 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены следующие поощрения и награждения за безупречную и эффективную гражданскую службу: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные виды поощрения и награждения государственного органа; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; иные поощрения.

Как следует из ст. 48 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику органов внутренних дел применяются следующие меры поощрения: объявление благодарности; выплата денежной премии; награждение ценным подарком; награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внут-

⁵ Возраст лица, выдвигаемого на соискание премии Президента Российской Федерации, не должен превышать 35 лет на дату его выдвижения.

ренных дел, его территориального органа или подразделения; иные меры поощрения.

Особое значение имеют ведомственные награды, учреждаемые федеральными органами исполнительной власти, а также федеральными государственными органами, не обладающими статусом органа государственной власти, для награждения неопределенного числа лиц (граждан и организаций) за заслуги перед государством в определенной сфере деятельности.

Ведомственные награды характеризуются следующими признаками.

Во-первых, награждаемыми субъектами ведомственных наград являются не все лица, а, как правило, только те граждане РФ и – довольно редко – иностранные граждане, которые работают в соответствующей сфере государственного управления или по определенной специальности. Лица без гражданства не включаются в число награждаемых субъектов федеральными ведомственными наградами.

Во-вторых, в отдельных случаях к числу награждаемых субъектов относят организации и коллективы (в основном коллективы творческие).

В-третьих, основаниями к награждению ведомственными наградами являются заслуги перед государством, а также вклад человека или коллектива в укрепление или развитие какой-либо отрасли или сферы деятельности, в оказание помощи и содействия государственному органу (который можно рассматривать как вид заслуги).

В-четвертых, право на учреждение федеральных ведомственных наград предоставляется положениями о соответствующих федеральных органах исполнительной власти. Но вопросы учреждения ведомственных наград и награждения ими решаются по-разному в зависимости от статуса федеральных органов исполнительной власти⁶.

В настоящее время принято более 40 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти о ведомственных наградах.

Например, в соответствии с приказом Министерства юстиции РФ от 17 июля 2013 г. № 116 «О ведомственных наградах Министерства юстиции РФ» ведомственными наградами Министерства юстиции Российской Федерации являются: звание «Почетный работник Министерства юстиции Российской Федерации»; медаль Анатолия Кони; медаль Гавриила Державина; нагрудный знак «За заслуги»; медаль «За отличие»; медаль «Ветеран Министерства юстиции Российской Федерации»; медаль «За службу»; медаль «За добросовестный труд»; медаль «За содействие».

4. Денежное вознаграждение (премия) является наиболее распространенной формой поощрения в системе государственной службы.

В настоящее время существует значительное число нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти о порядке денежного поощрения государственных служащих, например Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 765 (в ред. от 29.03.2013 г.) «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу»; и др.

⁶ См.: *Винокуров В. А.* Федеральные ведомственные награды : состояния, проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2011. № 5.

На уровне субъектов РФ также принимаются нормативные правовые акты о денежном поощрении государственных служащих, устанавливающие порядок, условия и размеры выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта РФ.

§ 4. Производство по делам о поощрении (поощрительное производство)

Производство по делам о поощрении (далее – поощрительное производство) является видом административного производства, который представляет совокупность взаимосвязанных процессуальных действий, объединенных общим предметом правового регулирования, имеет оригинальную структуру и методы правового воздействия, закрепленные в административно-процессуальных формах – административных процедурах, позволяющих в результате их реализации достигать различные цели и задачи управленческого характера. Используя классическую структуру административного производства, можно следующим образом представить структуру поощрительного производства:

- 1) правовые источники, цели и задачи поощрительного производства;
- 2) принципы поощрительного производства;
- 3) субъекты (участники) поощрительного производства;
- 4) стадии поощрительного производства;
- 5) административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе поощрительного производства (административные процедуры).

Рассмотрим более подробно структурные элементы поощрительного производства.

1. *Правовыми источниками* поощрительного производства являются, прежде всего, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы субъектов РФ, нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные правовые акты, локальные акты.

Так, важнейшее место в системе источников поощрительного производства занимают: Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 765 «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу»; и др.

Среди постановлений Правительства РФ можно отметить: от 1 марта 2011 г. № 121 «О единовременном денежном поощрении лучших работников системы социального обслуживания»; от 13 января 2011 г. № 2 «О единовременном денежном поощрении лучших врачей»; и др.

Например, порядок награждения ведомственными наградами, как отмечалось ранее в предыдущем параграфе, осуществляется в соответствии с многочисленными нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Целью поощрительного производства является осуществление административных процедур поощрения субъекта путем стимулирования ее позитив-

ной деятельности через применение различных форм и способов поощрительного воздействия.

Задачами поощрительного производства могут быть:

во-первых, публичное признание заслуг поощряемого субъекта;

во-вторых, установление правовых оснований для поощрения, предусмотренных действующим законодательством РФ, а равно начало оформления наградного дела;

в-третьих, проверка заслуг поощряемого субъекта, а также поиск документальных доказательств заслуг поощряемого субъекта;

в-четвертых, определение формы и способа поощрения (материальное, моральное и статутное поощрение субъекта);

в-пятых, оформление (закрепление) применения поощрения к субъекту (издание акта управления (указа, приказа, распоряжения и т.п.), фиксирование поощрения в личном деле);

в-шестых, оглашение принятого решения о поощрении путем вручения денежной премии, награды, письменной или устной благодарности.

2. *Принципы* поощрительного производства – это основополагающие, важнейшие базовые положения, отражающие специфику поощрительного производства и позволяющие правильно и обоснованно применять поощрение к разнообразным субъектам.

В юридической литературе выделяют разнообразные принципы поощрительного производства. Например, Е. В. Трофимов выделяет такие принципы наградного дела, как принцип наградной автономии; принцип атрибутивности наград; принцип исключительности наград; принцип защищенности наград; принцип гарантированности статуса награжденных; принцип стабильности; принцип демонстрации; принцип социальной справедливости; принцип целесообразности; принцип непринудительности⁷.

Принципами поощрительного производства являются:

- 1) законность;
- 2) разграничение предметов ведения;
- 3) обоснованность;
- 4) мотивированность;
- 5) справедливость;
- 6) целесообразность;
- 7) гласность;
- 8) однократность и многократность применения одного вида поощрения.

Законность поощрительного производства означает применение поощрения на основании и в строгом соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, нормативными правовыми актами субъектов РФ⁸.

⁷ См.: Трофимов Е. В. Принципы наградного дела // Право и политика. 2011. № 4.

⁸ С точки зрения Е. В. Трофимова, при поощрении отсутствует принцип законности. По его мнению, социальная полезность (целесообразность) деяния для социальной группы (учредителя награды) перевешивает его правомерность. Правомерность деяния сама

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации предоставляет возможность устанавливать разнообразные способы поощрения как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, в том числе награды субъектов Российской Федерации.

Принцип обоснованности поощрительного производства предполагает фактическое установление заслуг поощряемого субъекта, его позитивного поведения и качественной работы в течение определенного времени. Обоснованность позволяет исключить формальность и ошибочность применения мер поощрения к субъектам, не имеющим конкретно определенных заслуг перед обществом и государством.

Принцип мотивированности поощрительного производства позволяет четко зафиксировать заслуги поощряемого субъекта, отследить мотивы, которыми руководствовался поощряемый субъект при осуществлении своей деятельности, выполнении определенных действий. Например, звание «Герой Советского Союза» присваивалось за личные или коллективные заслуги перед государством, связанные с совершением героического подвига как олицетворения мужества, чести, верности долгу, готовности отдать жизнь, защищая Отечество, свой народ. Иными словами, поощрение основывается на мотивах признания заслуг перед обществом и государством, выполнения определенной общественно полезной цели и не может применяться за корыстные или низменные побуждения, которые явились результатом совершения определенных действий.

Принцип справедливости позволяет обеспечивать справедливое награждение всех отличившихся лиц и исключать награждение недостойных.

Общими *требованиями справедливости* при поощрении являются:

а) применение поощрения только при наличии заслуг и недопустимость применения поощрения в их отсутствие;

б) равенство в поощрении: равные заслуги равных лиц требуют применения равных способов поощрения;

в) соразмерность способа поощрения воздаваемым заслугам: применяемое средство поощрения должно соответствовать фактической заслуге, ее территориальному масштабу, степени, сфере, характеру и роду;

по себе недостаточна для награждения. Более того, в случае, когда деяние неправомерно, его значительная социальная полезность не только исключает наказание (или делает его бессмысленным, бессодержательным, неисполнимым и т.д.), но и дает возможность наградить отличившееся лицо, нарушившее формальное требование закона во благо общества и государства. Из этой особенности вытекает не только принципиальная важность целесообразности в наградном деле, но и отсутствие в нем принципа законности, понимаемого как строгое и неукоснительное соблюдение закона. Это, разумеется, не означает, что наградные нормы не имеют силы и значения. Как и любые нормы права, они целесообразны и применимы в большинстве случаев. Но возможность отступления от наградных норм, причем не связанная с какими-либо заранее оговоренными ограничениями, правилами и процедурами, свидетельствует об отсутствии в наградном деле законности как явления принципиального порядка. Законность в данной сфере полностью подчинена социальной полезности (целесообразности), и только последняя выступает в роли принципа наградного дела (См.: Трофимов Е. В. Указ. соч.).

г) индивидуализация поощрения – учет при решении вопроса о поощрении личности (биографии) лица, в том числе наличие у него взысканий и наказаний, предыдущих поощрений, его должностного, социального и имущественного положения;

д) дифференциация поощрения – создание системы поощрения от наименьшего к наивысшему, например установление степеней у ордена, медали и знака отличия, минимальной и максимальной денежной премии.

Принцип *целесообразности* используется в поощрительном производстве и означает диспозитивное право лица, осуществляющего поощрение по своему усмотрению, с учетом определенных обстоятельств (например, реакции общества на поощрение, долгого противоправного поведения лица и т.п.), не применять меры поощрения к конкретному субъекту. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» руководители федеральных органов исполнительной власти рассматривают документы о награждении и в случае согласования представляют их Президенту РФ. По результатам согласования документов о награждении руководители федеральных органов исполнительной власти могут принять решение о нецелесообразности награждения лица государственной наградой, об изменении вида или степени государственной награды, к награждению которой представлено лицо (п. 22 Положения о государственных наградах Российской Федерации).

Принцип гласности имеет важнейшее значение в поощрительном производстве. Во-первых, все административные процедуры в рамках поощрительного производства должны происходить в открытом порядке, в том числе и обсуждение кандидатуры, представленной к награждению. Во-вторых, вручение государственной награды происходит публично, как правило, в присутствии коллектива и представителей государства (например, награждение зачастую производится Полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе). В-третьих, информация о награждении может быть опубликована в средствах массовой информации, других источниках (за исключением случаев, связанных с государственной тайной).

Принцип *однократности* и *многократности* применения одного вида поощрения связан с иерархическим построением государственных наград. Согласно Указу Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» устанавливаются следующие виды государственных наград: а) звания Героя России и Героя Труда России; б) ордена Российской Федерации; в) знаки отличия Российской Федерации; г) медали Российской Федерации; д) почетные звания Российской Федерации. Ордена Российской Федерации и медали Российской Федерации могут иметь степени. Ордена Российской Федерации различных степеней и медали Российской Федерации различных степеней являются одноименными государственными наградами. Награждение одноименными государственными наградами (имеющими степени) производится последовательно – от низшей к высшей степени государственной награды. Очередное награждение государственной наградой

производится за новые заслуги и достижения не ранее чем через пять лет после предыдущего награждения, за исключением награждения за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу. Повторное награждение одной и той же государственной наградой не производится, за исключением награждения одноименной государственной наградой более высокой степени, а также награждения орденом Мужества, медалью «За отвагу» и медалью «За спасение погибавших» за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу.

3. Субъекты (участники) поощрительного производства.

Участников поощрительного производства можно разделить на три группы: 1) лица, принимающие решение в поощрительном производстве (уполномоченный орган или должностное лицо, принимающее решение о поощрении); 2) лицо (физическое или юридическое), в отношении которого применяется поощрение; 3) лица, способствующие поощрению. Например: Комиссия при Президенте РФ по государственным наградам; экспертные и консультативные советы; трудовые коллективы, профсоюзные организации, учебные заведения, научные сообщества и отдельные граждане, ходатайствующие о поощрении конкретного лица.

4. Стадии поощрительного производства: возбуждение поощрительного производства; принятие решения в поощрительном производстве; окончание поощрительного производства путем применения поощрения.

Возбуждение поощрительного производства может быть связано с несколькими юридическими фактами:

а) рассмотрение вопроса о поощрении руководителем государственного органа, государственного предприятия, учреждения или организации (например, при награждении денежной премией, объявление благодарности);

б) возбуждение ходатайства о поощрении. Например, ходатайство о награждении государственной наградой возбуждается по месту основной (постоянной) работы лица, представленного к государственной награде либо коллективами организаций, либо государственными органами или органами местного самоуправления. В случае отсутствия у лица, представляемого к государственной награде, основного (постоянного) места работы, ходатайство о награждении указанного лица может быть возбуждено по месту его общественной деятельности. В случае осуществления лицом индивидуальной трудовой или индивидуальной общественной деятельности ходатайство о награждении данного лица государственной наградой возбуждается соответствующим представительным органом муниципального образования;

в) возбуждение руководителем государственного органа, учреждения или организации ходатайства перед вышестоящим органом или должностным лицом о поощрении работника (сотрудника) (например, направление ходатайства (наградного листа) о награждении ведомственными наградами.

Необходимо отметить, что порядок возбуждения ходатайства о награждении государственными наградами лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных органов определяется соответствующими федеральными государственными органами.

Порядок возбуждения ходатайства о награждении государственными наградами действительных членов, членов-корреспондентов, работников государственных академий наук и подведомственных им организаций определяется соответствующими государственными академиями наук.

Принятие решения в поощрительном производстве в зависимости от способа поощрения состоит из последовательных административных процедур.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» на основании ходатайства о награждении государственными наградами формируются документы о награждении (как правило, это наградной лист), направляемые главе муниципального образования, на территории которого осуществляются работа или общественная деятельность лица, в отношении которого возбуждено ходатайство о награждении государственной наградой. Глава муниципального образования рассматривает документы о награждении и направляет их для дальнейшего рассмотрения высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта РФ рассматривает документы о награждении и по результатам рассмотрения направляет их полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе рассматривает документы о награждении и в случае согласования возвращает их высшему должностному лицу субъекта РФ, за исключением документов о награждении граждан, представление которых Президенту РФ осуществляет полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

После согласования документов о награждении полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет их в соответствии со своей компетенцией Президенту РФ либо направляет документы о награждении в соответствующий федеральный орган исполнительной власти согласно отраслевой принадлежности лиц, представленных к награде.

Руководители федеральных органов исполнительной власти рассматривают документы о награждении и в случае согласования представляют их Президенту РФ.

Необходимо отметить, что представления о награждении государственными наградами вместе с соответствующими наградными документами также могут вноситься Президенту РФ следующими высшими должностными лицами: а) Председателем Правительства РФ; б) Руководителем Администрации Президента РФ; в) Заместителем Председателя Правительства РФ – Руководителем Аппарата Правительства РФ; г) руководителями федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов; д) полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах; е) президентами государственных академий наук.

Внесение представлений о награждении государственными наградами Президенту РФ осуществляется не позднее трех месяцев со дня завершения согласования наградного листа.

При этом представление о награждении государственными наградами, внесенное Президенту РФ, признается недействительным в случаях:

а) установления недостоверности сведений, содержащихся в наградных документах;

б) изменения сферы деятельности лиц, представленных к награждению государственными наградами, за исключением представления к награждению за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу;

в) смерти лица, представленного к государственной награде, за исключением лиц, представленных к государственным наградам, награждение которыми может быть произведено посмертно;

г) возбуждения уголовного дела в отношении лица, представленного к государственной награде;

д) невыполнения иных требований, предусмотренных действующим законодательством РФ.

В случае признания представления о награждении государственными наградами недействительным наградные документы возвращаются должностному лицу, внесшему представление.

Срок рассмотрения наградных документов согласующими инстанциями не может превышать 30 дней со дня поступления соответствующих документов. В случае принятия согласующими инстанциями решения о нецелесообразности поддержки ходатайства о награждении согласующие инстанции информируют об этом ходатайствующий орган (организацию) с подробным указанием причины отказа.

Представления о награждении государственными наградами до их внесения Президенту РФ рассматривается Комиссией при Президенте Российской Федерации по государственным наградам⁹.

Комиссия может принять следующие решения:

а) о поддержке представления о награждении государственной наградой;

б) об изменении вида и степени государственной награды, к награждению которой представлено лицо;

в) о нецелесообразности награждения лица государственной наградой;

г) иные решения.

Повторное представление к награждению государственной наградой лица, в отношении которого Комиссия приняла решение о нецелесообразности награждения государственной наградой, возможно не ранее чем через год со дня принятия указанного решения.

Окончание поощрительного производства путем применения поощрения.

Поощрение применяется гласно в торжественной обстановке в присутствии других награждаемых, приглашенных лиц, работников трудового коллектива, средств массовой информации и т.д.

⁹ Положение о комиссии при Президенте РФ по государственным наградам : утв. Указом Президента РФ от 2 декабря 2008 г. № 1712.

В зависимости от способа поощрения может происходить награждение путем оглашения приказа об объявлении благодарности или начислении денежной премии, вручаться ценный подарок и т.п.

Ведомственные награды, как правило, вручаются на торжественном собрании, совещании, коллегии руководителем федерального органа исполнительной власти либо его уполномоченными заместителями, а также руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Особый порядок установлен для поощрения в форме вручения государственных наград. Так, государственные награды вручаются Президентом РФ. По поручению Президента РФ и от его имени государственные награды могут вручать: а) Председатель Правительства РФ; б) члены Правительства РФ, руководители федеральных органов государственной власти и иных федеральных органов; в) высшие должностные лица Администрации Президента РФ; г) высшие должностные лица субъектов РФ; д) руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации; е) президенты государственных академий наук; ж) командиры воинских частей, соединений, командующие объединениями. Президент РФ может поручить вручение государственных наград и иным лицам.

Государственные награды и документы к ним вручаются награжденным в торжественной обстановке не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу указа Президента РФ о награждении.

Глава 15

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

§ 1. Понятие и особенности разрешительной системы

Разрешительная система в Российской Федерации представляет собой сложную и значительную по объему управленческую деятельность упорядочивающего характера. В рамках разрешительной системы возникают правоотношения между соответствующим образом уполномоченными органами государственной власти и гражданами, желающими получить разрешение на занятие определенными видами деятельности.

Основная цель разрешительной системы – обеспечение безопасности и стабильного развития экономических и других социальных процессов. Поэтому круг участников данных правоотношений четко определен законодательством.

Регулирование общественных отношений посредством разрешительной системы основано на императивном способе воздействия. Государство устанавливает особый порядок начала и осуществления отдельных видов дея-

тельности, предполагающий государственное подтверждение полномочий на ее осуществление, государственный контроль над ней, возможность ее прекращения по особым основаниям, а также специфическую ответственность за неисполнение установленных предписаний.

Несмотря на императивную основу, приобретение статуса субъекта разрешительных правоотношений основано на началах диспозитивности, т.е. лицо самостоятельно решает вопрос о своем желании или нежелании осуществлять определенную деятельность. Кроме того, прекращение отношений в данной сфере также может быть связано с добровольным волеизъявлением негосударственного субъекта.

Таким образом, **разрешительная система – это совокупность нормативных установлений, посредством которых регулируется комплекс общественных отношений, возникающих в связи с выдачей разрешений для совершения определенной деятельности и последующим государственным контролем за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности.**

Структура разрешительной системы складывается из следующих элементов:

- 1) правовых норм, определяющих сферы разрешительного режимного регулирования;
- 2) правовых норм, определяющих условия предоставления разрешения, условия его действия и требования к субъектам – лицензиатам;
- 3) нормативно определенного порядка (процедур) предоставления разрешения;
- 4) контроля и надзора за соблюдением правил и условий режимной деятельности субъектами, получившими разрешения;
- 5) возможности применения мер принудительного характера, в том числе и мер юридической ответственности к лицам, не соблюдающим установленные условия и требования;
- 6) специальных институтов приостановления, отзыва и аннулирования разрешения.

Основным документом, обеспечивающим право деятельности в определенных сферах, является разрешение.

Классифицировать множество разрешений можно по различным основаниям.

В зависимости от наделяемого разрешением субъекта:

– разрешения, предоставляемые властенаделенным субъектам: разрешительные отношения между органами исполнительной власти и разрешительные отношения между государственными служащими, связанные с реализацией их служебных полномочий. Например, допуск к сведениям, составляющим государственную, служебную тайну¹, сведениям ограниченного

¹ Например, Закон РФ «О государственной тайне» определяет такой вид разрешения, как *доступ к государственной тайне*, указывая, что доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, – санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну. Закрепляет названный акт и совокупность разрешительных процедур получения такого

доступа; разрешение на осуществление действий принудительного характера с применением специальных средств и оружия;

– разрешения, предоставленные невластным субъектам – физическим и юридическим лицам. Например, деятельность, связанная с юридической защитой прав и законных интересов, некоторые виды производственной деятельности.

В зависимости от действия разрешений в пространстве:

– разрешения, выданные федеральными органами и действующие на всей территории РФ;

– разрешения, выданные органами субъекта федерации и действующие на территории данного субъекта. До 2005 г. деятельность, осуществляемая на основании такого разрешения, могла осуществляться на территории других субъектов РФ только после регистрации этого разрешения уполномоченными органами соответствующих субъектов.

В зависимости от срока действия разрешений:

– бессрочные, т.е. не имеющие конкретного указания о времени действия;

– срочные, которые, в свою очередь, подразделяются на долгосрочные (не менее 3 лет) и краткосрочные (до 12 месяцев);

– разовые, для осуществления конкретной операции, как правило, с указанным сроком исполнения.

По объему предоставляемых полномочий:

– генеральные разрешения, предоставляющие право совершать неограниченное количество действий в указанной сфере (например, выполнение работ, оказание услуг);

– специальные разрешения, предусматривающие однотипную деятельность в узкоспециализированной области (например, перевозка пассажиров, природопользование).

Самостоятельную группу разрешений образуют уполномочивающие *разрешения, носящие правообязывающий характер*. Такие разрешения связаны не только с осуществлением субъектами определенной деятельности в своих собственных интересах, но и с исполнением возложенных на них государством обязанностей. Например, в сфере оказания услуг кредитными организациями Центральным банком РФ на них возложены обязанности валютного контроля, исполнения кассовых операций и т.п.

По форме разрешения могут быть:

– специальное разрешение;

– лицензия;

– свидетельство;

– акт аккредитации;

– квалификационный аттестат;

разрешения, устанавливая, что допуск к государственной тайне – процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций – на проведение работ с использованием таких сведений (ст. 2 и др.). См.: О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (с изм. и доп.). URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1214

- удостоверение;
- квота;
- допуск (например, к государственной, банковской, коммерческой тайне, определенному виду работ);
- право на управление (например, транспортным средством – автомобильным, водным и т.п.).

Основным актом, используемым в качестве разрешения, адресованного физическим и юридическим лицам, является лицензия², поэтому на практике понятия «разрешительная система» и «система лицензирования» нередко отождествляются. Кроме того, достаточно часто используется обобщающее понятие – «лицензионно-разрешительная система».

Важно отметить структурную *специфику разрешительной системы* – комплекс установленных условий, сроков, правил и процедур осуществления определенной деятельности позволяет говорить о лицензионно-разрешительной системе как о *правовом режиме*.

Лицензионно-разрешительный режим в Российской Федерации характеризуется:

- 1) конкретно-предметной направленностью, т.е. установлением особых правил для территорий, объектов, предметов и т.п.;
- 2) специальным, строго формализованным административно-правовым статусом участников правоотношений в режимной сфере;
- 3) наличием специальных требований и механизмов для предоставления соответствующих правомочий;
- 4) непрерывным контролем со стороны инстанций, осуществляющих наблюдение за выполнением режимных требований.

Правовой режим лицензионно-разрешительной системы предполагает возможность получения специального правового статуса лишь ограниченному кругу субъектов, обладающему документально подтвержденными познаниями, навыками, квалификацией. Кроме того, лица, получившие соответствующие разрешения (лицензии), связаны в своей деятельности нормативно установленными условиями и требованиями.

Данные условия не являются формальными признаками, они выступают в роли гарантии качественного развития определенных областей жизнедеятельности. Это обусловлено тем, что в поле лицензионно-разрешительного режима попадают только такие жизненно важные *сферы*, как:

- сферы, в развитии которых заинтересованы и государство, и общество в целом (банковская деятельность, страхование, связь и т.п.);
- сферы, которые связаны с повышенной опасностью и могут причинить значительный вред (деятельность по эксплуатации газовых сетей; деятель-

² Лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

ность, связанная с оборотом наркотических средств и психотропных веществ; эксплуатация химически опасных производственных объектов и т.п.).

Разрешительная система в сфере охраны общественной безопасности представляет собой совокупность правил, регламентирующих и регулирующих порядок производства, приобретения, хранения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования оружейно-ремонтных, пиротехнических, полиграфических, штемпельно-граверных производств, стрелковых тиров. На основе разрешительной системы ведутся производство, продажа и приобретение оружия. Лицензии на производство оружия выдаются органами лицензирования, определяемыми Правительством РФ.

Разрешительную систему широко используют органы Министерства внутренних дел РФ, регулируя деятельность, связанную с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности. Регулирование в этой области осуществляется на основе Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.) «О полиции»; Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (с изм. и доп.) «Об оружии»; и др. Министерство внутренних дел РФ в числе своих полномочий имеет такие, как:

- организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирования отдельных видов деятельности;
- организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- обеспечение в системе МВД России защиты сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; участие в защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в ФМС России (раздел II Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (с изм. и доп.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»)).

Разрешения органов внутренних дел также необходимы для производства взрывных работ, въезда в пограничную зону, а также в закрытые административно-территориальные образования. Органы внутренних дел осуществляют лицензирование частной детективной и охранной деятельности.

Таким образом, разрешительная система является важнейшим элементом механизма государственно-управленческого воздействия в самых разнообразных сферах жизнедеятельности.

§ 2. Разрешительные процедуры. Разрешительное производство

Все виды разрешений предоставляются в особом процессуальном порядке. **Совокупность процедур, регламентирующих вопросы выдачи разрешений и их использования, образует разрешительное производство.**

Разрешительное производство осуществляется на основе норм административного права. Его содержанием является разрешение вопроса о предоставлении специального статуса *субъекта разрешительной системы* и осуществление последующего контроля за соблюдением субъектами, получившими разрешения, установленного разрешительного режима.

Данное производство является производством позитивного (управленческого) административного процесса и обладает всеми признаками процессуальной деятельности:

- 1) носит государственно-властный характер;
- 2) регламентировано нормами административного права;
- 3) имеет собственные цели и принципы;
- 4) обладает последовательной цикличностью и стадийностью;
- 5) сопровождается принятием процессуальных актов;
- 6) завершается вынесением конкретного решения по делу.

Говорить о самостоятельном месте разрешительного производства в структуре административного процесса позволяет целый ряд *особенностей*, присущих данному производству.

Во-первых, производство может быть возбуждено только по инициативе невластного субъекта, обратившегося в соответствующие органы с заявлением о предоставлении разрешения.

Данная категория субъектов также имеет свою специфику – должна соответствовать установленным требованиям для осуществления определенной деятельности (например, обладать соответствующей квалификацией, профессиональными навыками, иметь соответствующие удостоверения и подтверждения и пр.) Кроме того, условием возбуждения разрешительного производства является готовность субъектов, запрашивающих разрешение, выполнять требования и условия, установленные разрешительным режимом.

Во-вторых, особенность разрешительного производства заключается в том, что оно сочетает в себе два блока относительно обособленных друг от друга процедур:

- процедуры по предоставлению разрешений;
- процедуры по осуществлению контроля за установленным разрешительным режимом.

Причем если первая часть производства имеет конкретные временные рамки, то контрольное производство является растянутым по времени и прекращается только с моментом прекращения действия предоставленного разрешения.

В-третьих, в результате данного производства предоставляется специальная *разрешительная правоспособность*, которая наряду с дополнительными правами налагает на субъектов, получивших разрешение, дополнительные обязанности, в том числе и возможность претерпевать негативные последствия (специфические меры принуждения и ответственности).

Принципы разрешительного производства наиболее четко и объемно сформулированы в Федеральном законе «О лицензировании отдельных

видов деятельности»³. Эти принципы можно рассматривать как общие, базисные начала для процесса предоставления любого вида разрешений, поскольку их реализацию можно проследить в *любом* правовом акте, регламентирующем процедурные аспекты выдачи разрешений. В частности, к общим принципам разрешительного производства относятся:

1) обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

2) установление видов деятельности, для реализации которых необходимо получить разрешение, только нормативными правовыми актами;

3) установление федеральными законами единого порядка разрешения отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации;

4) установление исчерпывающих перечней требований и условий в отношении разрешаемых видов деятельности соответствующими нормативными актами;

5) открытость и доступность информации о предоставлении разрешений, за исключением информации, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) недопустимость взимания с соискателей разрешений платы за осуществление разрешительного производства, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

7) соблюдение законности при осуществлении разрешительной деятельности.

Субъектный состав разрешительного производства жестко регламентирован нормами права.

Первую группу составляют субъекты, наделенные властными полномочиями по выдаче разрешений, которых в разрешительном производстве можно именовать как **уполномоченные к выдаче разрешений органы (разрешающие органы)**. Их основная задача – рассмотрение дела по существу. Перечень этих субъектов исчерпывающий. Только прямое нормативное установление позволяет органу власти предоставлять разрешения.

Следует отметить, что органы исполнительной власти в разрешительном производстве могут выступать одновременно и как эксперты или специалисты. Предоставление законодателем им такого процессуального статуса оправданно, поскольку в ряде случаев именно квалифицированная (а не формальная!) оценка предоставленных материалов является основанием для выдачи или для отказа в выдаче испрашиваемого разрешения⁴.

³ О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9. Ст. 874 ; № 27. Ст. 3477.

⁴ См., например, ст. 11 «Эксперты по аккредитации, технические эксперты» и ст. 12 «Аттестация экспертов по аккредитации, включение физических лиц в реестр технических экспертов» Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6977 ; Рос. газета. 2014. 25 июня).

Кроме того, органы исполнительной власти правомочны для осуществления разрешительного производства создавать особые специализированные или экспертные структуры (комиссии) – аттестационные комиссии, квалификационные комиссии, аукционные комиссии и т.п.⁵

*Вторая группа участников – субъекты, испрашивающие разрешения, которых в разрешительном производстве можно именовать **соискателями разрешений, заявителями** или **лицами, реализующими разрешения** (последнее – после получения разрешения). Квалифицировать субъектов этой группы целесообразно по двум основаниям. Первое – наличие организационно-структурной связи с публичными органами. По этому критерию можно выделять:*

1) субъектов, находящихся в организационно-структурной связи с государственными органами. Для этих субъектов устанавливаются особые виды разрешений и особый порядок их предоставления. Например, вопросы допуска к государственной тайне государственных служащих и должностных лиц (форма разрешения – допуск) определяются Законом РФ «О государственной тайне»⁶;

2) субъектов, не состоящих в организационно-структурной связи с государственными органами. Это более многочисленная группа, к которой относятся физические и юридические лица. И для максимально полной реализации именно их интересов (при условии обеспечения защиты интересов государства в целом) законодательством РФ предусматривается многообразие видов и форм разрешений.

Критерием, разграничивающим *невластных субъектов – участников разрешительного производства (соискателей разрешений, заявителей)*, является их конечный интерес в разрешительном производстве. По этому признаку выделяют:

1) субъектов, непосредственно заинтересованных в результатах производства;

⁵ Так, согласно п. 8 «Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи водных биологических ресурсов ...» Федеральное агентство по рыболовству в целях организации мероприятий по проведению аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении долей и (или) договора пользования водными биоресурсами для осуществления промышленного рыболовства, а также для осуществления прибрежного рыболовства в отношении анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб создает *Комиссию по организации проведения аукциона*. В состав комиссии Агентства включаются представители Агентства, представитель Федеральной антимонопольной службы и по одному представителю от других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (по согласованию) (См.: Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами : постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 602 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 4. Ст. 289).

⁶ О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6697.

2) субъектов, не имеющих самостоятельного процессуального интереса, но способствующих разрешению дела по существу.

Разрешительное производство обладает признаками цикличности, что позволяет выделять следующие **стадии**:

- 1) возбуждение производства по делу;
- 2) разрешение дела по существу;
- 3) вынесение решения;
- 4) исполнение решения;
- 5) ведение реестра разрешений;
- 6) надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности;
- 7) переоформление разрешений;
- 8) применение мер государственного принуждения за несоблюдение правил, требований и условий разрешительного режима.

Интересно отметить, что фактически разрешительное производство начинается с *подготовительной стадии*, которая в полном объеме связана с деятельностью невластных субъектов. Содержанием этой стадии является подготовительная, организационная деятельность лиц, желающих получить разрешение, заключающаяся в подготовке необходимой документации, получении соответствующей квалификации или ее подтверждении, уплате определенных сумм (пошлин) и т.п. Данная стадия не имеет ни четкой правовой регламентации, ни временного ограничения.

Следует также сказать и о том, что вышеназванные стадии являются общими при выдаче любого вида разрешений. Однако для отдельных видов разрешений законодательством РФ могут устанавливаться дополнительные (специальные), а в ряде случаев – факультативные (т.е. реализуемые только в случаях наступления определенных условий) стадии. Например:

– Федеральным законом «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»⁷ предусматривается такая дополнительная стадия, как *экспертиза представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений и выездная экспертиза соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации* (ст. 15).

§ 3. Процедуры возбуждения производства о выдаче разрешения

Для **возбуждения разрешительного производства** соискателю разрешения необходимо обратиться в соответствующий уполномоченный орган (к должностному лицу) с заявлением. В заявлении должны быть указаны данные о лице, вид деятельности, срок запрашиваемого разрешения.

К заявлению должны прилагаться требуемые документы и документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления (в необходимых случаях). По общему правилу орган, уполномоченный к выдаче разрешения, не

⁷ Об аккредитации в национальной системе аккредитации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6977.

вправе требовать от соискателя разрешения (заявителя) представления документов, не предусмотренных действующими нормативными актами, в соответствии с которыми осуществляется выдача каждого конкретного вида разрешений.

При приеме заявления уполномоченный орган рассматривает два основных вопроса:

1) подано ли заявление о предоставлении разрешения правоспособным лицом (в противном случае в приеме заявления отказывается);

2) достаточно ли представленных материалов для начала рассмотрения вопроса о выдаче разрешения по существу.

Если отсутствует требуемая оплата пошлины, то в приеме заявления может быть отказано.

Если же отсутствуют некоторые из требуемых документов, то возможны следующие четыре варианта решения проблемы:

1) уполномоченный орган отказывает в принятии заявления,

2) уполномоченный орган возвращает документы заявителю на дооформление,

3) уполномоченный орган приостанавливает процедуру возбуждения разрешительного производства и предоставляет заявителю срок для предоставления недостающих материалов,

4) уполномоченный орган самостоятельно запрашивает определенные документы.

Так, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» определяет, что в случае, если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением требований и (или) необходимые документы представлены не в полном объеме, в течение трех рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения в 30-дневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют, или направляет такое уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Аналогичным образом вопрос о требованиях к заявлению и предоставляемым документам решается во многих нормативных актах. Однако в отдельных случаях уполномоченному к выдаче разрешения органу предоставляется право затребовать недостающие документы самостоятельно.

Следует сказать, что некоторыми актами предусматривается *право* соискателей разрешений предоставлять определенные документы и корреспондирующая *обязанность* уполномоченных органов самостоятельно запрашивать их в случае непредоставления заявителем. Так, в постановлении Правительства РФ № 127⁸ установлено, что при выдаче разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия заявитель *вправе* представить копию документа,

⁸ Об утверждении Правил выдачи, приостановления и прекращения действия разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия : постановление Правительства РФ от 20 февраля 2014 г. № 127. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

подтверждающего факт внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о работодателе, заверенную его руководителем, а также сведения об основном государственном регистрационном номере заказчика археологических полевых работ. В случае же отсутствия копии такого документа и указанных сведений Министерство культуры Российской Федерации запрашивает их *самостоятельно* в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

Аналогичная обязанность установлена для Федерального агентства по рыболовству: в течение 1 рабочего дня со дня подачи заявки и прилагаемых к ней документов Агентство запрашивает посредством межведомственного запроса, в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия в Федеральной налоговой службе, в отношении заявителя следующие сведения:

- а) сведения из Единого государственного реестра юридических лиц (Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей);
- б) сведения о наличии (отсутствии) неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, пеней и налоговых санкций, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации⁹.

Основаниями для отказа в принятии заявления, а следовательно, и в возбуждении разрешительного производства являются:

- 1) нарушение правил подведомственности;
- 2) отсутствие требования осуществлять интересующего вида деятельность на основе разрешения (т.е. разрешение не требуется или деятельность не подлежит разрешению);
- 3) для осуществления интересующего вида деятельности необходимо получение другого вида разрешения, например не лицензии, а квалификационного аттестата.

Заявления и документы соискателей разрешений, как правило, принимаются по описи. Так, при выдаче лицензии лицензирующий орган обязан предоставить заявителю (вручить, направить) копию описи с отметкой о дате приема документов. Однако вопрос об извещении заявителя в случаях, если заявление и документы были направлены в уполномоченный орган по почте или по электронной почте, нередко не урегулирован. Например, в постановлении Правительства РФ «О разрешениях на осуществление деятельности в Антарктике»¹⁰ установлено, что для получения разрешения заявители не позднее чем за 3 месяца до начала осуществления планируемой деятельности в Антарктике представляют *в электронном виде или направляют по почте* в уполномоченный орган заявку, форма и содержание которой опреде-

⁹ Об утверждении Правил распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов : постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 604 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 33. Ст. 4683.

¹⁰ О разрешениях на осуществление деятельности в Антарктике (вместе с «Положением о разрешениях на осуществление деятельности в Антарктике») : постановление Правительства РФ от 27 июня 2013 г. № 544 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3603.

ляются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Но вопросы о форме и обязательности уведомления заявителя о том, что заявление и документы получены, в постановлении не урегулированы.

Производство по делу считается возбужденным со дня подачи заявления со всеми правильно оформленными требуемыми документами.

Принятое заявление регистрируется. Регистрация заявления означает, что заведено разрешительное дело, и начинается вторая стадия разрешительного производства – рассмотрение дела по существу.

§ 4. Процедуры рассмотрения дела, принятия и исполнения решения

Деятельность уполномоченных субъектов в разрешительной сфере имеет своим основным назначением решение вопроса о правомерности и обоснованности предоставления либо об отказе в предоставлении испрашиваемого разрешения.

Процедуры по рассмотрению заявления по существу, принятию и исполнению решения о предоставлении или отказе в предоставлении разрешения образуют три одноименные стадии разрешительного производства:

- разрешение дела по существу,
- принятие (вынесение) решения,
- исполнение решения.

Срок, определенный законодательством для вынесения и исполнения решения, может быть различным в зависимости от вида деятельности и формы (вида) разрешения. Наиболее полная и детальная регламентация сроков каждой стадии устанавливается в *административных регламентах* по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг в области разрешительной деятельности, например:

– в приказе ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации»;

– в приказе министра обороны РФ от 23 мая 2012 г. № 1250 (с изм. и доп.) «Об утверждении Административного регламента Министерства обороны Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов обороны и безопасности, являющихся объектами военной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации».

Стадия **разрешения дела по существу** связана с анализом ситуации и исследованием предоставленных материалов. При разрешении дела по существу выясняются способность соискателя выполнять предъявляемые к разрешаемой деятельности установленные требования и условия, нормативно-технические правила, экономические нормативы, наличие у соискателя требуемых специальных познаний, квалификации, навыков.

Процесс доказывания на данной стадии имеет ряд особенностей:

- и уполномоченный орган, и соискатель разрешения выступают как лица сотрудничающие, но не противоборствующие;
- объективированные доказательственные факты, подтверждающие квалификацию соискателя, до начала процесса в большинстве случаев отсутствуют;
- важным средством доказывания являются квалификационные документы соискателя;
- допустимы и достаточны, как правило, только прямые доказательства;
- и соискатель, и уполномоченные органы выступают субъектами обязанности доказывания возможности выдачи разрешения;
- перечень источников доказательств ограничен (это, как правило, письменные доказательства, вещественные источники доказательств, в подавляющем большинстве случаев – заключения экспертов, специальных органов¹¹, материалы квалификационных процедур).

На стадии разрешения дела по существу осуществляются проверка и подтверждение значимых для дела юридических фактов. В разрешительном производстве предметом доказывания служат особые факты-состояния, которые в основном возникают до возбуждения дела, продолжают действовать в момент рассмотрения дела и сохраняются и изменяются после вынесения решения. К таким фактам-состояниям относятся:

- профессиональная компетенция;
- обладание материально-техническими ресурсами, обеспечивающими разрешающую деятельность, и т.п.

Например, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливает, что в срок, не превышающий 45 рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся указанных в заявлении и документах сведений, в том числе проверку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении.

Более сложная процедура проверки с привлечением соответствующих специальных органов предусмотрена Правилами выдачи, приостановления и прекращения действия разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия. Так, по общему правилу после принятия заявления и документов Министерство культуры Российской Федерации проводит проверку:

¹¹ Например, решение о выдаче разрешений в форме открытых листов выдается Министерством культуры Российской Федерации с учетом заключения *Федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук»* о целесообразности проведения археологических полевых работ определенного вида в соответствии с заявленными целями, задачами, объемом их проведения и методами исследования (См.: Об утверждении Правил выдачи, приостановления и прекращения действия разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия : постановление Правительства РФ от 20 февраля 2014 г. № 127. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.02.2014.).

а) полноты и достоверности сведений о заявителе, содержащихся в заявлении и документах;

б) соответствия документов, обосновывающих проведение археологических полевых работ, законодательству Российской Федерации.

В целях проведения этих проверок Министерство культуры РФ вправе запрашивать у ФГБУ «Российская академия наук» копии ранее составленных заявителем отчетов о проведении археологических полевых работ либо заключения о полноте и объеме проведения археологических полевых работ, подготовленные на основе изучения отчетов о проведении археологических полевых работ и полевой документации. Кроме того, Минкультуры в течение 7 рабочих дней со дня регистрации в Министерстве заявления и документов должно направить в Академию копии заявления и документов для подготовки заключения о целесообразности проведения археологических полевых работ определенного вида в соответствии с заявленными целями, задачами, объемом их проведения и методами исследования. Саму проверку фактически проводит именно Академия наук в рамках своей компетенции (в течение 10 рабочих дней), устанавливая соответствие документов порядку проведения археологических полевых работ, методам исследований, требованиям к профессиональным знаниям и навыкам исследователя. Заключение Академии направляется в Министерство культуры Российской Федерации, приобщается Министерством к комплекту документов, представленных заявителем. Министерство культуры на основании результатов проверок и только при наличии заключения Академии в течение 30 дней со дня регистрации в заявления и документов принимает решение о выдаче или об отказе в выдаче заявителю разрешения (открытого листа).

Уполномоченные к выдаче разрешений органы правомочны осуществлять два вида проверок:

– документарную проверку (предметом документарной проверки соискателя разрешения являются сведения, содержащиеся в представленных заявлениях и документах, в целях оценки соответствия таких сведений положениям законодательства, а также сведениям о соискателе разрешения, содержащимся в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей и других федеральных информационных ресурсах);

– фактическую (выездную) проверку (предметом внеплановой выездной проверки соискателя разрешения являются состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем разрешения при осуществлении разрешаемого вида деятельности, и наличие необходимых для осуществления такой деятельности работников в целях оценки соответствия объектов и работников установленным требованиям).

В зависимости от результатов проверок, исследования и оценки представленных доказательств выносятся и исполняются решения, которые завершают процесс приобретения соискателем специального статуса, закрепляемого полученным разрешением.

Стадия **принятия решения** оформляется юридическим актом – решением о выдаче или решением об отказе в выдаче разрешения, которое наиболее часто имеет форму приказа или распоряжения уполномоченного органа.

На данной стадии принимаются два вида решений:

- решение о выдаче разрешения;
- решение об отказе в выдаче разрешения.

Решение о выдаче разрешения связано с предоставлением разрешительных документов на каждый из заявленных видов деятельности. По форме разрешение может быть как одним, так и несколькими документами, но указание в них на разрешенные виды деятельности с учетом экономико-отраслевой и предметной дифференциации обязательно.

Кроме того, в разрешении указываются обязательные реквизиты, идентифицирующие лицо, которому предоставляется специальный правовой статус, срок действия разрешения, дата его предоставления, четкие пределы действия разрешения и т.п.

Как правило, само разрешение оформляется уполномоченным органом одновременно с приказом (распоряжением) о его предоставлении соискателю. Приказ (распоряжение) о предоставлении разрешения и разрешение подписываются руководителем или заместителем руководителя уполномоченного органа и регистрируются в реестре.

Разрешения оформляются в соответствующих формах¹², часто на специальных бланках (лицензии, водительские права), являющихся документами строгой отчетности и защищенной от подделок полиграфической продукцией, по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации (типовой форме)¹³, а также в электронной форме¹⁴.

Второй вариант решения – отказ в выдаче разрешения. В основном все нормативные акты, регулирующие процедуры выдачи разрешений, содержат два основания для отказа:

- 1) наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации;
- 2) несоответствие соискателя требованиям и условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности.

Недостоверность или искажение информации устанавливается уполномоченным к выдаче разрешения органом в ходе проверок и не имеет четкого нормативного регулирования. А несоответствие соискателя разрешения

¹² См., например: Об утверждении формы бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства : приказ ФМС России от 19 февраля 2014 г. № 97 // Рос. газета. 2014. 26 марта.

¹³ О введении в действие водительского удостоверения : приказ МВД РФ от 13 мая 2009 г. № 365 (с изм. и доп.) // Рос. газета. 2014. 21 марта.

¹⁴ Об утверждении электронной формы заявления на присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов и требований к ее заполнению, электронной формы разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов, электронной формы уведомления о временном приостановлении действия разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов : приказ Минкомсвязи России от 18 июля 2012 г. № 179 // Рос. газета. 2012. 22 авг.

требованиям и условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, имеет четкие нормативные пределы, исключаящие субъективную оценку уполномоченного органа (должностного лица). Так, в ст. 6 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹⁵ установлены следующие случаи, когда разрешение не предоставляется:

- 1) гражданам, не достигшим двадцати одного года;
- 2) гражданам, состоящим на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании;
- 3) гражданам, имеющим судимость за совершение умышленного преступления;
- 4) гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке);
- 5) гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим их основаниям;
- 6) бывшим работникам правоохранительных органов, осуществлявшим контроль за частной детективной и охранной деятельностью, если со дня их увольнения не прошел год;
- 7) гражданам, не представившим документы, требуемые данным законом;
- 8) гражданам, в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеется заключение о невозможности допуска к осуществлению частной детективной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности, подготовленное в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и утвержденное руководителем уполномоченного на осуществление действий по лицензированию частной детективной деятельности подразделения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел, его заместителями либо министром внутренних дел, начальником управления (главного управления) внутренних дел по субъекту РФ или лицами, исполняющими обязанности указанных должностных лиц;
- 9) гражданам, не прошедшим обязательной государственной дактилоскопической регистрации.

Решение уполномоченного органа об отказе в предоставлении разрешения или бездействие данного органа (его должностного лица) может быть обжаловано соискателем разрешения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, т.е. в административном порядке (вышестоящему органу или должностному лицу) или в суд.

Решение о выдаче разрешения (об отказе в выдаче разрешения) и само разрешение регистрируются в специальных журналах (реестрах).

¹⁵ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Стадия исполнения решения является исходной точкой для начала использования предоставленного специального статуса заявителем (соискателем).

Разрешающий орган обязан в течение установленного срока уведомить соискателя о принятом решении о предоставлении или отказе в предоставлении разрешения. *Уведомление о выдаче разрешения* направляется (вручается) соискателю в письменной форме с указанием соответствующих реквизитов и срока уплаты установленного сбора (например, лицензионного) за предоставление разрешения.

Уведомление об отказе в предоставлении разрешения направляется (вручается) соискателю в письменной форме с мотивированным указанием причин отказа. Отказ в выдаче разрешения может быть обжалован в судебном или административном порядке.

Вопрос о непосредственном вручении разрешающих документов практически во всех актах решается аналогично соответствующему положению закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»:

– в течение трех рабочих дней после дня подписания и регистрации лицензии лицензирующим органом она вручается лицензиату или направляется ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении (однако для иных форм разрешений могут предусматриваться иные сроки¹⁶);

– лицензиат имеет право на получение копий и дубликатов указанного документа (для всех видов разрешений);

– дубликаты указанного документа предоставляются лицензиату за плату, равную плате, установленной за предоставление информации, содержащейся в реестре лицензий (наиболее часто для всех разрешений, однако в нормативных актах могут быть установлены случаи, когда дубликат выдается бесплатно¹⁷);

– в случае принятия решения об отказе в предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает в течение трех рабочих дней со дня принятия этого решения соискателю лицензии или направляет ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении уведомление об отказе в предоставлении лицензии с мотивированным обоснованием причин отказа и со

¹⁶ Например, *5-дневный срок* (Об утверждении Положения о получении разрешения на право плавания судов под флагом иностранного государства по внутренним водным путям Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 85 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1635); *10-дневный срок* (Об утверждении Положения о порядке выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов : постановление Правительства РФ от 16 января 2003 г. № 21 (с изм. и доп.) // Там же. 2012. № 31. Ст. 4365.

¹⁷ Например, Ростехнадзор может бесплатно выдать дубликат в случае утраты Разрешения в результате пожара, стихийного бедствия, хищения и др. См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на ведение работ со взрывчатыми материалами промышленного назначения : приказ Ростехнадзора от 16 апреля 2012 г. № 254 (с изм. и доп.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 22.

ссылкой на конкретные положения нормативных правовых актов и иных документов, служащих основанием такого отказа, или, если причиной отказа выступает установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям, реквизиты акта проверки соискателя лицензии (этот порядок применяется ко всем видам разрешений, однако сроки этих процедур могут быть различными).

Новеллой законодательства в сфере разрешительной системы является возможность подачи заявления в электронной форме заявления и предоставления разрешения в форме электронного ответа – электронной формы разрешения. Так, в законе о лицензировании определено, что в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывается на необходимость предоставления лицензии в форме электронного документа, лицензирующим органом направляется в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, лицензиату – лицензия или соискателю лицензии – уведомление об отказе в предоставлении лицензии.

Как правило, право на непосредственное осуществление разрешенной деятельности возникает с момента получения (выдачи) разрешения.

Стадия исполнения решения завершает первый блок процедур разрешительного производства. Здесь важно заметить еще раз, что все первоначальные стадии (начиная с возбуждения дела и заканчивая стадией исполнения решения) имеют *строгую временную ограниченность, установленную нормами права (например, в административных регламентах)*, что несвойственно стадии надзора за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности, которая реализуется вплоть до прекращения действия разрешения.

Что же касается *стадий переоформления разрешений и применения мер принуждения за несоблюдением правил, требований и условий разрешительного режима*, то их факультативный характер не устанавливает сроков их реализации. Более того, как следует из функционального назначения этих стадий, они даже могут не применяться в рамках использования предоставленного разрешения в течение всего срока его действия.

§ 5. Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности

Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности – последняя обязательная стадия разрешительного производства. Содержанием данной стадии является контрольная деятельность уполномоченных органов за реальным исполнением лицами, получившими разрешение, правил, требований и условий осуществления указанной в документах деятельности.

Нормативная основа реализации надзорной стадии весьма обширна. Среди норм, регламентирующих вопросы контрольно-надзорных мероприятий, можно выделить:

– нормы, содержащиеся в специализированных актах (например, в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности»; постановлении Правительства РФ «О лицензировании образовательной деятельности»¹⁸);

– нормы, содержащиеся в общих актах (например, в федеральных законах «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁹; «Об оружии»²⁰; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²¹; «О прокуратуре РФ»²²);

– нормы, содержащиеся в положениях о соответствующих государственных органах (например, в указе Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»²³).

Тем не менее процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности в разрешительной сфере нередко строго не формализованы. При проведении указанных в нормах права мероприятий контролирующие органы могут в определенной степени действовать по усмотрению. Кроме того, контролирующие органы обладают самостоятельностью при выборе методики проверок.

Контролирующих органов достаточно много, и они различны по своему функциональному назначению. Контрольно-надзорными функциями могут быть наделены органы, обладающие общей компетенцией, отраслевой и межотраслевой. Существенная систематизация органов с контрольно-надзорными полномочиями произошла с созданием новой системы органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁴, где определено, что органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, является *федеральная служба*.

К осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере разрешительного режима могут привлекаться и иные органы (не только службы) и организации, что, например, установлено в приказе Минобрнауки России «Об утверждении требований к экспертам и экспертным организациям, при-

¹⁸ О лицензировании образовательной деятельности (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») : постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44. Ст. 5764.

¹⁹ См.: О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²⁰ Об оружии : федер. закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²² О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²³ Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (с изм. и доп.) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101681/

влекаемым к проведению мероприятий по контролю возможности выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий ..., контролю соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности»²⁵; в приказе Минкультуры России «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением лицензиатами лицензионных требований ...»²⁶.

На данной стадии разрешительного производства важно отметить требование, предъявляемое разрешительным режимом: субъект, получивший разрешение, обязан обеспечивать соответствующие условия для проведения проверок, предоставлять требуемую информацию и документацию.

Здесь же следует обратить внимание на то, что нередко получение разрешения не является единственным основанием для осуществления разрешенной деятельности, требуется реализация дополнительных условий. Проверить выполнение указанных условий – задача контролирующих органов. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...»²⁷ к соискателю лицензии предъявляются дополнительные условия, связанные с технической компетентностью (аккредитацией) в соответствующей сфере деятельности или договорами с иными лицами, имеющими такую аккредитацию, а также с наличием необходимых сертификатов. В частности, для получения лицензии в урегулированной данным законом сфере соискатель лицензии помимо базовых документов должен предоставить в лицензирующий орган:

– документ, подтверждающий техническую компетентность (аккредитацию) лаборатории химического и технологического контроля производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, или копию договора с такой лабораторией на проведение указанного контроля. В случае если документ, подтверждающий техническую компетентность (аккре-

²⁵ Об утверждении требований к экспертам и экспертным организациям, привлекаемым к проведению мероприятий по контролю возможности выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий (при предоставлении лицензии и переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии), контролю соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности : приказ Минобрнауки России от 5 февраля 2013 г. № 65 // Рос. газета. 2013. 17 мая.

²⁶ Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением лицензиатами лицензионных требований при осуществлении деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации : приказ Минкультуры России от 10 августа 2012 г. № 865 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 11.

²⁷ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : федер. закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

дитацию) лаборатории химического и технологического контроля производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не представлен заявителем, такой документ (сведения, содержащиеся в нем) представляется по межведомственному запросу лицензирующего органа федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере технического регулирования;

– копии сертификатов соответствия и (или) деклараций о соответствии основного технологического оборудования. Если указанные документы не представлены заявителем, такие документы (сведения, содержащиеся в них) представляются по межведомственному запросу лицензирующего органа федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере технического регулирования.

Соответственно, если после получения лицензии в процессе осуществления деятельности контролирующими органами будет выявлено нарушение данных лицензионных условий (прекращение аккредитации соответствующего лица или расторжение договора, прекращение сертификата), лицензия может быть приостановлена, прекращена или аннулирована.

Еще более сложная система легализации разрешенной деятельности предусмотрена для образовательных учреждений. В данном случае, помимо получения разрешения на осуществление образовательной деятельности, заинтересованное лицо должно пройти аттестацию, проводимую контролирующей государственной аттестационной комиссией, а затем на основе данных аттестации – получить государственную аккредитацию.

Полномочия государственных органов в сфере действия разрешительного режима достаточно обширны, но их перечень, как правило, во всех нормативных актах является исчерпывающим. Причем практически все акты имеют перечни полномочий, аналогичных тем, которые указаны в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности». Так, контролирующие органы имеют право:

- проводить проверки деятельности лица, реализующего разрешение, на предмет ее соответствия разрешительным требованиям и условиям;
- запрашивать у лица, реализующего разрешение, необходимые объяснения и документы при проведении проверок;
- составлять на основании результатов проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;
- выносить решения, обязывающие лицо, реализующее разрешение, устранять выявленные нарушения, устанавливая сроки устранения таких нарушений;
- выносить предупреждения лицу, реализующему разрешение;
- и др.

Для некоторых специфических видов деятельности сформированы не только самостоятельные процедуры контроля и надзора, но и разработаны отдельные акты, регламентирующие особые вопросы (в том числе и процедуры) контрольно-надзорной деятельности в данных сферах, например:

- приказ Минобрнауки России от 5 февраля 2013 г. № 65 «Об утверждении требований к экспертам и экспертным организациям, привлекаемым к

проведению мероприятий по контролю возможности выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий (при предоставлении лицензии и переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии), контролю соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности»;

– приказ Минкультуры России от 10 августа 2012 г. № 865 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением лицензиатами лицензионных требований при осуществлении деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»;

– приказ ФСВТС РФ от 28 августа 2009 г. № 59-од «Об утверждении инструкции о порядке представления документов для получения лицензий, отчетов об исполнении выданных лицензий и требованиях к оформлению лицензий, заявлений на их получение и дополнительных перечней продукции военного назначения».

Несмотря на отмеченную специфику, все контрольные мероприятия должны основываться на общих требованиях, определенных в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁸. В ст. 4 этого закона установлено, что особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими *федеральными законами* при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора), и в частности контроля за разрешенной деятельностью.

Стадия надзора за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности – постоянно возобновляемый управленческий цикл, который осуществляется на протяжении всего периода действия разрешения. Каждый этап контрольно-надзорной деятельности завершается вынесением процессуального акта, содержанием которого являются выводы контролирующего органа о выполнении правил, требований и условий разрешительного режима. В актах может:

- констатироваться соответствие указанным требованиям и условиям;
- содержаться требование об устранении нарушений;
- содержаться предписание о приостановлении, отзыве или аннулировании разрешения.

Позитивной тенденцией современного законодательства является значительная формализация данной сферы: нормативно определяются сроки, порядок и формы (наиболее часто – уведомления и предписания) реагирова-

²⁸ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ния уполномоченных надзорно-контрольных органов на выявленные нарушения, как правило, на уровне подзаконных актов, например:

– приказ Роспотребнадзора от 31 января 2013 г. № 35 «Об утверждении формы предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований и условий»;

– приказ Рособрнадзора от 12 марта 2015 г. № 279 «Об утверждении форм документов, используемых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в процессе лицензирования образовательной деятельности».

§ 6. Переоформление разрешений

Процедуры переоформления разрешений являются факультативной (необязательной) стадией разрешительного производства. Данные процедуры реализуются, как правило, по инициативе заинтересованного лица и только в том случае, если не имеется оснований для утраты юридической силы действующего разрешения. Причем важно отметить, что не любое разрешение подлежит переоформлению:

во-первых, в нормативных правовых актах может просто не предусматриваться возможность переоформления конкретных видов разрешений;

во-вторых, в нормативных актах может содержаться прямой запрет переоформления разрешения в установленных случаях. Например, в приказе Минпромторга России № 135²⁹ определено, что выданные разрешения не подлежат переоформлению на других заявителей.

Переоформление разрешений производится органом, их выдавшим. Статус лица, предоставляемый разрешением, сохраняется либо за лицом, которому ранее уже было выдано разрешение, либо за его преемником.

Все операции, связанные с переоформлением разрешений, фиксируются в реестре (журнале) разрешений (лицензий).

По общему правилу переоформление документа, подтверждающего наличие разрешения, осуществляется в случаях реорганизации юридического лица в форме преобразования, изменения его наименования, адреса места нахождения, а также изменения места жительства, имени, фамилии и (если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность, адресов мест осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем разрешенного вида деятельности, перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих разрешенный вид деятельности.

Для переоформления разрешений всех видов действующим законодательством предусмотрен практически тождественный процедурный поряд-

²⁹ Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензий и других разрешительных документов на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров, а также формированию и ведению федерального банка выданных лицензий : приказ Минпромторга России от 17 февраля 2012 г. № 135 (с изм. и доп.) // Рос. газета. 2013. 4 дек.

док. Однако сроки рассмотрения вопроса о переоформлении, а также требуемая доказательственная база различаются.

Так, общие правила выдачи разрешений отражены в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности», в котором установлено, что: 1) до переоформления лицензии лицензиат вправе осуществлять лицензируемый вид деятельности, за исключением его осуществления по адресу, не указанному в лицензии, или по истечении 15-дневного срока с момента наступления условий для переоформления лицензии, и (или) выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, но не указанных в лицензии; 2) для переоформления лицензии лицензиат, его правопреемник или иное предусмотренное федеральным законом лицо представляет в лицензирующий орган, предоставивший лицензию, либо направляет заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении заявления о переоформлении лицензии оригинал действующей лицензии и документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за переоформление лицензии; 3) заявление о переоформлении лицензии может быть направлено в лицензирующий орган в форме электронного документа, подписанного электронной подписью; 4) решение о переоформлении лицензии принимается в срок, не превышающий 10 рабочих дней.

Несмотря на тождество процедур по переоформлению:

– в постановлении Правительства № 364³⁰ определяется иной, более сжатый, срок принятия решения о переоформлении – выдача переоформленной лицензии осуществляется в срок до 5 дней со дня регистрации документов заявителя (п. 8);

– в постановлении Правительства № 573³¹ установлен более длительный срок – выдача переоформленного разрешения или его дубликата осуществляется в течение 15 дней с даты получения заявки государственного органа (п. 9).

Многие акты, регламентирующие вопросы выдачи разрешений в форме лицензий, имеют отсылочные нормы, определяющие, что вопросы переоформления лицензий осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Наиболее детально процедурный порядок переоформления разрешений регулируется административными регламентами, в которых детализируется порядок осуществления переоформления и рассматриваются особые случаи, обусловленные спецификой того или иного вида разрешения. На-

³⁰ Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий : постановление Правительства РФ от 9 июля 2005 г. № 364 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7080.

³¹ Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, изъятых из незаконного оборота, в целях использования их в экспертной деятельности : постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 573 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3816.

пример, в соответствующем Административном регламенте Ростехнадзора³² указывается, что административная процедура по переоформлению Разрешения включает следующие административные действия:

- прием и регистрация материалов Заявителя;
- назначение ответственного должностного лица;
- рассмотрение материалов Заявителя;
- подготовка переоформления Разрешения либо мотивированного отказа в переоформлении Разрешения;
- информирование Заявителя о выдаче переоформленного Разрешения;
- внесение информации о переоформлении Разрешения в соответствующий информационный ресурс (журнал, банк данных, реестр).

Этим регламентом устанавливается и срок переоформления: решение о переоформлении разрешения должно быть принято в срок, не превышающий 8 рабочих дней со дня поступления соответствующего заявления ответственному исполнителю.

Форма заявления о переоформлении не является типовой, отличается от формы заявления о выдаче разрешения и имеет собственную нормативную основу. Наиболее часто форма заявления, процедуры переоформления решений в отдельных сферах, а также вопросы форм всех процедурных документов (проектов решений, экспертиз, и т.п.) урегулированы в самостоятельных правовых актах (причем не только в административных регламентах), например: в приказе ФНС России от 23 мая 2012 г. № ММВ-7-2/348 «Об утверждении формы заявления о предоставлении лицензии, переоформлении лицензии, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписки из реестра лицензий и иных документов, используемых в процессе лицензирования деятельности по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции и деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах».

Некоторые нормативные акты определяют порядок продления разрешения как порядок переоформления, что в определенной степени отождествляет понятия «продление разрешения» и «переоформление разрешения». Например, такое тождество прослеживается в постановлении Правительства РФ от 8 июня 1998 г. № 574 (с изм. и доп.) «О размерах единовременных сборов, взимаемых за выдачу лицензий и разрешений, предусмотренных Федеральным законом «Об оружии», а также за продление срока их действия». Но, всё же преимущественно, «продление» и «переоформление» регулируются как самостоятельные институты, как, например, в приказе МВД России от 5 мая 2012 г. № 408 (с изм. и доп.) «Об утверждении Администра-

³² Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на эксплуатацию гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления) : приказ Ростехнадзора от 10 февраля 2012 г. № 90 (с изм. и доп.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 29.

тивного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу или гражданину Российской Федерации разрешения на хранение оружия и (или) патронов», где вопросы переоформления и продления разрешений представлены как два блока самостоятельных процедур:

- подраздел «Переоформление разрешения» (п. 32–32.10);
- подраздел «Продление разрешения» (п. 33–33.9).

И два последних факта из ранее действующего законодательства, которые следует отметить:

- в российском праве в принципе не исключена возможность дополнительного условия для *переоформления разрешения, связанная с волеизъявлением лица, выдавшего соответствующее разрешение*. То есть разрешения могут переоформляться по инициативе уполномоченного (разрешающего) органа в определенных непредвиденных случаях. Например, утратившей силу Инструкцией по выдаче лицензий на импорт невыработанных квот на мясо домашней птицы (утв. приказом Минэкономразвития РФ от 12 сентября 2003 г. № 296) было установлено, что уполномоченные Минэкономразвития РФ субъекты должны «осуществлять переоформление ранее выданных лицензий на импорт мяса домашней птицы в случаях введения Государственной ветеринарной службы Российской Федерации запрета на ввоз мяса домашней птицы из государства-поставщика (союза государств), вызванного неблагоприятной эпизоотической обстановкой»;

- в нормативных актах, ранее регламентировавших разрешительный порядок осуществления видов деятельности, не урегулированный Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», под переоформлением понималась и деятельность, связанная с *изменением разрешений по основаниям, не предусмотренным Законом о лицензировании*. Так, в Положении о порядке рассмотрения и оформления лицензий (разрешительных документов) на право реализации предметов антиквариата отделом лицензирования департамента по сохранению культурных ценностей Министерства культуры РФ (утверждено приказом Минкультуры от 26 августа 1998 г. № 445) были указаны такие основания для переоформления, как изменение вида или типа лицензии или замены ее на новый образец. На период осуществления переоформления разрешительных документов, деятельность лицензиата осуществлялась на основании временного разрешительного документа – разрешительного письма Министерства культуры РФ, которое имело все права лицензии и действовало до оформления лицензии вновь установленного образца. После выдачи вновь оформленной лицензии утратившие силу разрешительные письма сохранялись в делах предприятия на основании архива постоянного хранения.

§ 7. Приостановление, отзыв и аннулирование разрешения

Приостановление, отзыв и аннулирование разрешения являются мерами административного принуждения, которые применяются к лицам, имеющим

разрешения и не соблюдающим установленных разрешительным режимом правил, требований и условий осуществления разрешенной деятельности.

Отзыву или аннулированию разрешения, как правило, предшествует процесс применения мер пресекающего характера, основной целью которых является принуждение лица исправить допущенные нарушения. Среди этих мер можно выделить:

- предостережение;
- изъятие документов;
- запрещение эксплуатации;
- отстранение от работы;
- приостановление действия разрешения и др.

Меры административного принуждения в сфере разрешительного производства не представляют собой единого целостного комплекса. При осуществлении контроля за осуществлением разрешенной деятельности в различных сферах, контролирующие органы правомочны использовать нормативно закрепленные именно для данной области принудительные меры. Например, Законом «Об оружии» для контролирующих органов предусмотрена такая мера, как безвозмездное изъятие и уничтожение в установленном порядке оружия, запрещенного к обороту на территории Российской Федерации (за исключением оружия, приобретенного до вступления в силу настоящего федерального закона и находящегося у владельцев на законных основаниях).

Приостановление разрешения является наиболее сложной мерой принудительного воздействия, поскольку в зависимости от обстоятельств может выступать мерой предупредительного, пресекающего и наказательного характера. В отличие от отзыва и аннулирования разрешений, приостановление не лишает лица, осуществляющего разрешение, специального правового статуса. **Целевое назначение** приостановления разрешения – устранение нарушений требований и условий разрешительного режима и часто – дальнейшее возобновление разрешенной деятельности.

В некоторых случаях приостановление разрешения является начальной процедурой в процессе отзыва или аннулирования разрешения, поскольку если в указанный срок лицо не устраняет указанные нарушения, контролирующий (лицензирующий, разрешающий) орган должен обратиться в суд с заявлением об аннулировании разрешения.

Кроме того, разрешение может быть приостановлено *одновременно* с подачей уполномоченным органом заявления в суд – действие разрешения приостанавливается до вступления решения суда в законную силу.

Основания возбуждения процедур приостановления действия разрешения имеют достаточно четкую правовую регламентацию. Так:

– в ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» определено, что действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом в случаях:

1) привлечения лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом;

2) назначения лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований;

– в п. 2 ст. 37 Федерального закона «О связи»³³ установлено, что уполномоченный орган вправе приостановить действие лицензии в случаях:

1) выявления нарушений, которые могут повлечь за собой причинение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью человека, а также обеспечению нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка;

2) аннулирования разрешения государственной комиссии по радиочастотам на использование лицензиатом радиочастот, если такое аннулирование приводит к невозможности оказания услуг связи;

3) невыполнения лицензиатом в установленный срок предписания лицензирующего органа, которое обязывало устранить выявленное нарушение, в том числе предписания, которое было выдано при вынесении предупреждения о приостановлении действия лицензии.

В законодательстве также четко определены случаи, когда уполномоченный орган правомочен выдавать предписание об устранении грубого нарушения разрешительных требований и приостанавливать действие разрешения на срок исполнения выданного предписания.

В случае вынесения решения суда или должностного лица федерального органа исполнительной власти о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности лица, реализующего разрешение, уполномоченный орган приостанавливает в течение суток со дня вступления этого решения в законную силу действие разрешения на срок административного приостановления деятельности.

Сведения о приостановлении действия разрешения и о возобновлении действия разрешения вносятся в соответствующий реестр.

Решение о приостановлении действия разрешения может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством РФ (административном или судебном).

Отзыв и аннулирование разрешения – меры принуждения, связанные с утратой лицом, получившим разрешение, своего специального административно-правового статуса.

Законом о лицензировании такая мера утраты юридической силы лицензией, как *отзыв*, не предусмотрена. Однако применительно к другим видам разрешений институт отзыва разрешений используется достаточно часто. Например, в приказе Минфина России № 4н³⁴ самостоятельный раздел по-

³³ О связи : федер. закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³⁴ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за проведением всероссийских лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения всероссийских лотерей : приказ Минфина России от 11 января 2013 г. № 4н // Рос. газета. 2013. 5 июля.

священ вопросу отзыва разрешения на проведение всероссийской лотереи, где указываются не только основания отзыва, но и процедурные аспекты.

По общему правилу при неустранении выявленных нарушений уполномоченный орган принимает решение об обращении в суд с заявлением об отзыве выданного разрешения. В случае принятия такого решения уполномоченный орган обращается в суд с одновременным уведомлением об этом лиц, реализующих разрешение. Так, рассматриваемым приказом Минфина в п. 88 определено, что решение о направлении в суд заявления об отзыве выданного организатору лотереи разрешения на проведение всероссийской лотереи направляется организатору лотереи в письменной форме с мотивированным обоснованием такого решения не позднее чем через три дня со дня его принятия.

Разрешения могут быть отозваны только у специально означенных субъектов, а не у любых лиц, имеющих разрешения на осуществление какого-либо вида деятельности (в отличие от таких мер, как приостановление и аннулирование, применяемых в установленных законом случаях к любым видам разрешений), например:

- у банков и иных предприятий и организаций³⁵;
- у страховщиков, на основе Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»³⁶;
- у лиц, осуществляющих переработку товаров на таможенной территории³⁷;
- у профессиональных участников рынка ценных бумаг³⁸;
- у некоммерческих организаций³⁹;
- и некоторых других субъектов.

Следует отметить, что, несмотря на общее основание реализации процедур отзыва разрешения – неустранение выявленных нарушений или грубое нарушение разрешительных требований, – специальными актами устанавливаются более развернутые перечни, отражающие специфические аспекты сферы регулирования. Например, в приказе Минфина РФ № 13н⁴⁰

³⁵ О банках и банковской деятельности : федер. закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> ; О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³⁶ Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³⁷ Об утверждении Порядка осуществления таможенными органами действий, связанных с выдачей разрешения на переработку товаров на таможенной территории, а также порядка отзыва и порядка аннулирования разрешения на переработку товаров на таможенной территории : приказ ФТС РФ от 14 марта 2011 г. № 532 // Рос. газета. 2011. 18 мая.

³⁸ О рынке ценных бумаг : федер. закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³⁹ О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁰ Об утверждении Порядка принятия органом страхового надзора решения о назначении временной администрации страховой организации, о приостановлении полномо-

определены следующие основания для отзыва лицензии на осуществление страховой деятельности или приостановления действия лицензии на осуществление страховой деятельности:

– осуществление страховой организацией деятельности, запрещенной законодательством Российской Федерации, либо с нарушением условий выдачи лицензии на осуществление страховой деятельности;

– несоблюдение страховой организацией законодательства Российской Федерации, регулирующего страховую деятельность, в части формирования и размещения средств страховых резервов, размещения собственных средств, средств фондов, гарантирующих осуществление страховых выплат;

– несоблюдение страховой организацией требований к обеспечению нормативного соотношения собственных средств страховой организации и принятых обязательств, иных требований к обеспечению финансовой устойчивости и платежеспособности страховой организации;

– недостаточность денежных средств страховой организации для своевременного исполнения денежных обязательств и (или) обязанности по уплате обязательных платежей.

Несмотря на достаточно развитый институт отзыва разрешений, действующее законодательство наиболее часто оперирует термином «аннулирование», и в практической деятельности уполномоченные органы используют форму аннулирования более часто.

Аннулирование разрешения в своей основе урегулировано в Законе «О лицензировании отдельных видов деятельности». Специальные акты практически полностью повторяют процедуру аннулирования разрешения, предусмотренную ст. 20 названного закона, лишь в некоторых случаях устанавливаются особые процедуры, отражающие специфику того или иного вида разрешенной деятельности, и иные сроки.

По общему правилу аннулирование разрешений происходит в трех случаях:

1) орган, выдавший разрешение (контролирующий его исполнение) аннулирует разрешение без обращения в суд в установленных законом случаях, например, в случае неуплаты лицом, имеющим разрешение, в течение определенного срока установленного сбора за предоставление разрешения;

2) разрешение может быть аннулировано по решению суда на основании рассмотрения заявления уполномоченного органа об аннулировании разрешения;

3) действие разрешения также прекращается в связи с прекращением вида деятельности лица, имеющего разрешение, на который предоставлено разрешение (например, в случаях: а) представления лицом в уполномо-

чий органов управления страховой организации, а также об освобождении руководителя временной администрации от исполнения возложенных на него обязанностей, взаимодействия временной администрации, органа страхового надзора и представителей органа страхового надзора при осуществлении своих полномочий, формы контроля за временной администрацией, осуществляемого органом страхового надзора и его представителями : приказ Минфина РФ от 8 февраля 2011 г. № 13н (с изм. и доп.) // Рос. газета. 2012. 11 апр.

ченный орган заявления о прекращении разрешенного вида деятельности; б) прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя; в) прекращения деятельности юридического лица). В этом случае процедура качественно формализована:

– не позднее чем за установленное нормативными актами время (наиболее часто – 15 календарных дней) до дня фактического прекращения разрешенного вида деятельности лицо, имеющее намерение прекратить этот вид деятельности, обязано представить или направить в уполномоченный орган заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении заявление о прекращении разрешенного вида деятельности. Такое заявление может быть направлено и в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Решение об аннулировании разрешения или о направлении заявления об аннулировании разрешения в суд доводится уполномоченным органом до сведения лица (лицензиата) в письменной форме с мотивированным обоснованием такого решения. Одновременно с подачей заявления в суд разрешающий орган вправе приостановить действие разрешения на период до вступления решения суда в законную силу.

Сведения о приостановлении, отзыве и аннулировании разрешений заносятся в реестры (журналы). Запрещается выдача разрешения с номером и иными реквизитами приостановленного, аннулированного или отозванного разрешения.

Действие лицензии прекращается со дня принятия лицензирующим органом решения о прекращении действия лицензии на основании заявления лицензиата о прекращении лицензируемого вида деятельности, либо со дня внесения соответствующих записей в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, либо со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

Решение об отзыве или аннулировании лицензии может быть обжаловано в судебном порядке.

По общему правилу лицо, обладающее разрешением, уведомляется о том, что в отношении него будут реализованы процедуры приостановления, отзыва или аннулирования разрешения. Однако в специально определенных законом случаях возможно прекращение разрешения лишь с *последующим* (т.е. уже после принятия решения о прекращении) уведомлением лица. Например, в соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об экспортном контроле»⁴¹ лицензия или разрешение могут быть аннулированы *без предварительного уведомления* либо их действие может быть приостановлено государственным органом, которым указанные документы были выданы, в случае:

предоставления владельцем лицензии или разрешения соответствующего заявления;

⁴¹ Об экспортном контроле : федер. закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ликвидации юридического лица, которому лицензия или разрешение выданы;

нарушения владельцем лицензии или разрешения требований и условий таких лицензии или разрешения;

нарушения владельцем лицензии или разрешения законодательства Российской Федерации;

незаконности решения о выдаче лицензии или разрешения;

возникновения иных предусмотренных законодательством Российской Федерации в области экспортного контроля оснований.

Однако решение о приостановлении действия лицензии или разрешения либо об аннулировании лицензии или разрешения должно быть доведено государственным органом, которым указанные документы были выданы, до сведения владельца лицензии или разрешения не позднее чем через три дня со дня принятия такого решения.

Кроме того, в отечественной правовой практике существовал специфический способ прекращения действия разрешения – *погашение* (при отсутствии негативных оснований для приостановления, отзыва или аннулирования разрешения). Так, в соответствии с утратившим силу Положением о порядке рассмотрения и оформления лицензий (разрешительных документов) на право реализации предметов антиквариата отделом лицензирования департамента по сохранению культурных ценностей Министерства культуры РФ, лицо, получившее разрешение, могло вернуть лицензию в Министерство культуры Российской Федерации до установленного срока ее действия. Отдел лицензирования осуществлял *процедуру погашения лицензии*.

В настоящее время институт погашения распространяется на испорченные бланки лицензий. Так, в соответствии с приказом ФСФР РФ от 25 января 2011 г. № 11-5/пз-н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной услуги по лицензированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг» в случае порчи бланка лицензии к заявлению о выдаче дубликата лицензии прилагается испорченный бланк лицензии для погашения.

§ 8. Процедуры ведения реестров разрешений и формирования государственного информационного ресурса

Важный блок разрешительных процедур связан с систематизацией выданных разрешений, их учетом, контролем за их действием (отменой, аннулированием, приостановлением, переоформлением), контролем за актуальностью информации на основании которой лицу было предоставлено разрешение и на основании которой разрешение является правомерным (например, при реорганизации юридического лица, прекращении его деятельности и т.п.), а также с предоставлением информации о разрешениях заинтересованным лицам, т.е. с ведением реестра разрешений.

Несмотря на то что в действующем законодательстве отсутствует дефиниция юридической конструкции «реестр разрешений», анализ правовых актов позволяет обобщить, что по своей сути реестры разрешений являются базами данных, содержащими сведения о разрешениях, выданных специально уполномоченными органами в установленной сфере деятельности, а также информацию об изменениях условий действия разрешений либо их отмене.

Реестры разрешений формируются соответствующими органами власти в каждой установленной законом сфере, в которой субъекты могут осуществлять деятельность только при условии получения разрешительной санкции от государства (специально уполномоченного органа). И, поскольку в настоящее время отсутствуют единые правила ведения реестров разрешений, а также обобщающая систематизация их существующего множества, нормативная основа работы с реестрами достаточно объемна и неоднородна и включает федеральное законодательство и подзаконные акты.

Общие положения о ведении реестров, сформулированные в базовом для разрешительной системы акте – Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», восприняты и иными нормативными актами. Однако помимо этих основных правил ведения реестров разрешений следует отметить и наличие специфических положений, установленных специальными актами и отражающих как видовые особенности разрешений и порядка их реализации, так и функциональные особенности органов, осуществляющих работу с ними.

Так, к общим правилам ведения реестров разрешений можно отнести следующие:

1) уполномоченные к выдаче разрешений органы обязаны осуществлять ведение реестров всех выданных разрешений на конкретные виды деятельности;

2) в реестрах должны быть отражены сведения не только о выданных разрешениях, но и об их переоформлении, приостановлении, отмене, аннулировании, а также о возобновлении разрешений;

3) принятое решение о предоставлении разрешения должно сразу же фиксироваться посредством внесения записи о предоставлении разрешения в реестр, присвоением разрешению регистрационного номера и регистрацией приказа (распоряжения) руководителя, заместителя руководителя разрешающего органа о предоставлении разрешения.

В качестве базовых положений, применяемых к любым видам реестров разрешений, следует рассматривать и положения ст. 21 Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», которые определяют, что в реестрах лицензий должны быть указаны:

1) дата внесения в реестр лицензий сведений о лицензиате;

2) номер и дата выдачи дубликата лицензии (в случае его выдачи);

3) основание и дата прекращения действия лицензии;

4) основания и даты проведения проверок лицензиатов и реквизиты актов, составленных по результатам проведенных проверок;

5) даты и реквизиты выданных постановлений о назначении административных наказаний в виде административного приостановления деятельности лицензиатов;

6) основания, даты вынесения решений лицензирующего органа о приостановлении, возобновлении действия лицензий и реквизиты таких решений;

7) основания, даты вынесения решений суда об аннулировании лицензий и реквизиты таких решений;

8) иные установленные федеральным законодательством сведения.

Как было отмечено выше, в специальных актах могут быть установлены и дополнительные требования к ведению реестров разрешений. Так, в приказе Минздравсоцразвития РФ № 754н⁴² определено, что реестровая запись должна содержать следующую информацию:

1) номер реестровой записи и дату включения в Реестр сведений о клиническом исследовании лекарственного препарата для медицинского применения;

2) дату и номер разрешения на проведение клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

3) наименование организации, осуществляющей организацию проведения клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

4) наименование юридического лица, привлеченного разработчиком лекарственного препарата для медицинского применения к организации проведения клинического исследования (при наличии);

5) наименование лекарственного препарата для медицинского применения;

6) лекарственную форму и дозировку лекарственного препарата для медицинского применения;

7) наименование протокола клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

8) цель клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

9) наименование и адреса медицинских организаций, в которых проводится клиническое исследование лекарственного препарата для медицинского применения;

10) сроки проведения клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

11) количество пациентов, принимающих участие в клиническом исследовании лекарственного препарата для медицинского применения;

12) текущее состояние клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения (проводится, завершено, приостановлено, прекращено).

⁴² Об утверждении порядка ведения, опубликования и размещения на официальном сайте в сети Интернет реестра выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения : приказ Минздравсоцразвития РФ от 26 августа 2010 г. № 754н // Рос. газета. 2010. 10 сент.

В постановлении Правительства РФ № 498⁴³ закреплено, что соответствующее подразделение органов внутренних дел, уполномоченное на осуществление действий по лицензированию частной охранной деятельности, ведет реестр лицензий, в котором указываются:

- 1) полное наименование лицензирующего органа;
- 2) полное наименование, организационно-правовая форма и место нахождения юридического лица, имеющего лицензию (лицензиата), его код по Общероссийскому классификатору предприятий и организаций, идентификационный номер налогоплательщика;
- 3) сведения об учредителях юридического лица;
- 4) дата принятия решения о предоставлении лицензии, ее номер и срок действия;
- 5) виды предоставляемых охранных услуг;
- 6) сведения о регистрации лицензии в реестре;
- 7) сведения о выдаче или переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии;
- 8) основание и срок приостановления и возобновления действия лицензии;
- 9) основание и дата аннулирования лицензии.

К **форме** ведения реестров могут применяться два правила:

во-первых, как определено законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», реестры лицензий (а соответственно, и разрешений) должны вестись на электронных носителях, а их хранение и ведение должны осуществляться в местах, недоступных для посторонних лиц, в условиях, обеспечивающих предотвращение уничтожения, блокирования, хищения, модифицирования информации;

во-вторых, как, например, указано в вышеприведенном приказе Минздрава № 754н, реестр ведется на бумажном и электронном носителе путем внесения в Реестр реестровых записей. При несоответствии записей на бумажном носителе записям на электронном носителе используется информация, содержащаяся на бумажном носителе. Аналогично решен данный вопрос и в приказе Росатома № 527⁴⁴, в котором определено, что реестр ведется в электронном виде по установленным Регламентом образцам, а также в виде архива подлинников сертификатов (разрешений) и эксперт-

⁴³ О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности (вместе с «Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности», «Положением о лицензировании частной охранной деятельности», «Правилами ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него», «Правилами уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников)») : постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3820; № 48. Ст. 6931.

⁴⁴ Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по атомной энергии по исполнению государственной функции «Выдача сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведение их реестра» : приказ Росатома от 10 октября 2007 г. № 527 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 32.

ных заключений, рабочих копий сертификатов (разрешений), журнала запросов о выписке и сделанных выписок из реестра, информации и принятых решений по приостановке и аннулированию сертификатов (разрешений).

Срок внесения записи о выданном разрешении в реестры также не унифицирован и устанавливается положениями соответствующих нормативных актов. Так:

– законом о лицензировании определено, что запись в реестр лицензий вносится лицензирующим органом в день принятия им решения о предоставлении лицензии, переоформлении лицензии, продлении срока действия лицензии и т.д., либо в день вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии;

– приказом Минздравсоцразвития № 754н установлено, что внесение в Реестр реестровых записей осуществляется в срок, не превышающий одного рабочего дня со дня:

1) принятия решения о выдаче разрешения на проведение клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

2) получения от организации, осуществляющей организацию проведения клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения сообщения о завершении, приостановлении или прекращении клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения;

– приказ Росатома № 527 закрепляет положение о том, что внесение в реестр сертификата (разрешения), извещения, дополнения должно осуществляться не позднее чем в течение 2 рабочих дней после его утверждения;

– в приведенном выше постановлении Правительства РФ № 498 определяется, что лицензирующий орган вносит сведения в реестр лицензий в течение 3 рабочих дней со дня принятия им решения о предоставлении лицензии, переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, приостановлении, возобновлении или прекращении действия лицензии либо со дня получения сведений о ликвидации лицензиата или прекращении его деятельности в результате реорганизации, а также со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

В административных регламентах органов, осуществляющих ведение реестров, конкретизируется **порядок работы с реестрами**. Например, в Административном регламенте Федерального агентства по атомной энергии по исполнению государственной функции «Выдача сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведение их реестра» установлено, что ведение реестра сертификатов (разрешений) включает следующие действия:

- подготовка отчетов по электронной форме реестра;
- взаимодействие с лицами и организациями по доступу к реестру;
- форматирование реестра для базы данных МАГАТЭ по сертификатам (разрешениям), выданным в странах – членах МАГАТЭ;
- оформление базы данных реестра для использования в открытом информационном обмене;
- проведение ежегодной инвентаризации реестра.

Также в административных регламентах определяется конкретное должностное лицо (лица), ответственное за включение в реестр и ведение реестра разрешений, и устанавливается круг его (их) прав и обязанностей. Так, согласно рассматриваемому Регламенту Росатома:

в *обязанности* такого лица входят:

- обеспечение включения соответствующих документов в реестр согласно установленным срокам;
- обеспечение доступа к реестру в электронном виде всем экспертным организациям и организациям, осуществляющим согласование сертификатов (разрешений), а также по решению руководства УЯРБ другим организациям;

к *правам* должностного лица относятся такие полномочия, как:

- контактирование в оперативном порядке с МАГАТЭ по вопросам реестра МАГАТЭ и включения в него данных из реестра Росатома в установленном порядке по решению УЯРБ;
- проведение анализа форм и опыта ведения реестра и подготовка предложений по его совершенствованию руководству УЯРБ.

Еще одно общее правило ведения реестров разрешений также сформулировано в Федеральном законе о лицензировании: информация по вопросам лицензирования (в том числе сведения, содержащиеся в реестрах лицензий) является открытой, за исключением случаев, если в интересах сохранения государственной или служебной тайны свободный доступ к таким сведениям в соответствии с законодательством Российской Федерации ограничен.

Сведения о конкретной лицензии:

– предоставляются лицензирующим органом бесплатно в течение пяти рабочих дней со дня получения заявления о предоставлении таких сведений;

– передаются заявителям или направляются им заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в виде выписки из реестра лицензий, либо копии акта лицензирующего органа о принятом решении, либо справки об отсутствии запрашиваемых сведений, которая выдается в случае отсутствия в реестре лицензий сведений о лицензиях или при невозможности определения конкретного лицензиата;

– могут быть направлены заявителю по его обращению в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в виде выписки из реестра лицензий, либо копии акта лицензирующего органа о принятом решении, либо справки об отсутствии запрашиваемых сведений, которая выдается в случае отсутствия в реестре лицензий сведений о лицензиях или при невозможности определения конкретного лицензиата.

Что касается специальных актов, то вопрос о предоставлении информации о разрешениях:

1) либо регулируется отсылочными нормами (как, например, в приказе Минздравсоцразвития № 754н, где определено, что сведения, содержащиеся в реестре, являются открытыми и общедоступными и предоставляются любым заинтересованным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации),

2) либо урегулирован посредством исполнения специальных процедур (как, например, в Регламенте Росатома, где установлено, что:

– основанием для представления выписок из реестра сертификатов (разрешений), включая представление копий сертификата (разрешения), является письменный запрос в свободной форме заинтересованных государственных органов и других организаций (которые должны указать цель получения выписки), зарегистрированный входящим письмом в Росатоме и подтвержденный соответствующим письменным указанием начальника УЯРБ;

– должностное лицо УЯРБ, ответственное за представление выписок из реестра сертификатов (разрешений):

обязано: регистрировать каждый запрос, подготовленную выписку или отказ в представлении выписки в базе данных реестра; обеспечивать подготовку и представление выписки из реестра согласно положениям Регламента;

имеет право: обращаться в экспертные организации, подготавливавшие соответствующие проекты сертификатов (разрешений) для получения необходимых дополнительных пояснений, необходимых для подготовки выписки; подготавливать по решению руководства УЯРБ решения об отказе в представлении выписки при отсутствии достаточных обоснований со стороны заявителя;

– выписка из реестра сертификатов (разрешений) оформляется в виде печатного документа произвольной формы с указанием требуемой информации, включающей только сведения, имеющиеся в реестре по конкретному сертификату (разрешению), подписываемого начальником (заместителем) УЯРБ. Копия выписки должна быть зарегистрирована в реестре с указанием организации и адреса отправки выписки).

Однако следует иметь в виду, что вопрос **об оплате** за предоставление информации из реестров разрешений единого нормативного регулирования не имеет. Закон о лицензировании определяет бесплатную основу, в то время как:

– в приказе Минфина РФ от 25 октября 2007 г. об утверждении административного регламента № 94н⁴⁵ установлено, что информация из Реестра предоставляется физическим и юридическим лицам за плату в размере 10 (десяти) рублей, зачисляемую в соответствующий бюджет, а органам государственной власти и органам местного самоуправления – бесплатно;

– в постановлении Правительства РФ № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» закреплено, что информация, содержащаяся в реестре лицензий, в виде выписок о конкретных лицензиатах предоставляется физическим и юридическим лицам за плату в соответствии с законодательством Российской Фе-

⁴⁵ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией : приказ Минфина РФ от 25 октября 2007 г. № 94н // Рос. газета. 2008. 2 февр.

дерации, а органам государственной власти и органам местного самоуправления – бесплатно.

Следует отметить, что при ведении реестров разрешений действующее законодательство отводит существенное значение активно развивающимся формам интернет-взаимодействия граждан и органов власти. Закон о лицензировании устанавливает основания и общие правила такого взаимодействия, в частности:

– лицензирующий орган обязан обеспечить получение от соискателей лицензий и лицензиатов соответствующих документов в форме электронных документов и направление им таких документов, а также доступ к размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о ходе принятия решений;

– лицензирующий орган получает предусмотренную законодательством информацию и направляет ее заявителям с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет в соответствии с законодательством РФ, регулирующим вопросы обеспечения доступа к информации.

Выдающим разрешения органам вменяется в обязанность формирование открытого и общедоступного **государственного информационного ресурса**, содержащего сведения из реестров разрешений (лицензий), из положений о лицензировании конкретных видов деятельности, технических регламентов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности (за исключением случаев, если в интересах сохранения государственной или служебной тайны свободный доступ к таким сведениям в соответствии с законодательством РФ ограничен). При этом на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за осуществлением переданных полномочий Российской Федерации в области лицензирования (разрешений) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, возлагается обязанность по ведению *сводных реестров лицензий (разрешений)* в порядке, установленном положениями о лицензировании (разрешении) конкретных видов деятельности.

Принципы открытости и общедоступности информационных ресурсов реализованы и в специальных актах, где конкретизируются вопросы работы соответствующих органов с системой интернет-ресурсов. Так, в приказе Минсоцздрава № 754н закрепляется, что Реестр разрешений должен быть опубликован и размещен на официальном сайте Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и должен обновляться ежедневно, с сохранением размещения на сайте всех предыдущих редакций Реестра.

Работа с реестрами разрешений на официальных сайтах входит в полномочия соответствующих должностных лиц, которые несут ответственность за ненадлежащее исполнение этих обязанностей. Например, в приказе Минфина РФ № 94н установлено, что:

– должностное лицо структурного подразделения ФНС России, ответственного за предоставление лицензий:

формирует средствами информационной системы файлы, содержащие сведения в Реестре;

направляет сформированные файлы с помощью электронного канала связи должностному лицу структурного подразделения ФНС России, ответственного за размещение информации на интернет-сайте ФНС России;

– должностное лицо структурного подразделения ФНС России, ответственного за ведение Реестра, несет ответственность за полноту размещаемой информации и поддержание ее в актуальном состоянии.

Г л а в а 16

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР

§ 1. Административный надзор как форма публичного управления. Виды административного надзора

Административный надзор является одним из самых востребованных инструментов государственного управления в современной России¹. Его значение определяется большим числом надзорных органов, наделенных властными полномочиями, решающих важнейшие задачи по обеспечению законности, дисциплины, правопорядка, общественной безопасности, конкурентоспособности, недопущению совершения преступлений и административных правонарушений. С позиции государства можно также говорить о такой функции надзора, как защита конституционных прав и свобод, обеспечение законных интересов индивидуальных предпринимателей и организаций. Участники свободного рынка и обычные граждане часто связывают активную деятельность надзорных органов с давлением на бизнес и установлением высоких административных барьеров.

В основе современного понимания административного надзора лежит теория государственного надзора², имеющего сложную структуру, как неоднородного публично-правового явления.

Рассмотрим некоторые стороны административного надзора с точки зрения современной теории административного права, развития законодательства и правоприменительной практики.

¹ Ежегодно только федеральными органами исполнительной власти проводится около 3 млн проверок организаций и индивидуальных предпринимателей.

² Теория государственного надзора заключается в том, что надзор является определенной формой публичного управления, которая состоит в наделении органов государственной власти широкими полномочиями в отношении неподчиненных объектов с целью проверки их деятельности на предмет выполнения государственных задач, закрепленных в законах. А поэтому зародились (XVIII век) такие виды надзора, как правительственный, прокурорский, полицейский, финансовый, административный, судебный.

1. Термин «надзор» имеет смежный характер с термином «контроль». В этимологическом смысле первый рассматривается как «присмотр, надсмотр, наблюдение, проверка», а второй – «учет, проверка, отчетность». То есть налицо общие целевые установки, определяющие смежный характер этих двух управленческих терминов. Кроме того, в основе той и другой деятельности лежат активные действия по проведению проверки.

Однако при всей их схожести они отличаются друг от друга по своему смысловому содержанию. Например, в зарубежной юридической литературе надзор и контроль «supervision» и «control» также определяются по-разному, тем самым эти термины используются для обозначения разных юридических процессов.

В современной юридической литературе можно встретить разнообразные точки зрения относительно соотношения контроля и надзора. Например, многие авторы утверждают, что надзор – это суженный контроль, форма осуществления контроля, или надведомственный контроль. Есть точка зрения, что, напротив, надзор включает контроль, т.е. является его методом.

Важно отметить, что существующее многообразие точек зрения на понятие «надзор» не только размыкает данное определение, но получается, что базовый термин «контроль» без надзора существовать не может.

Всё это подкрепляется размытостью действующего законодательства, в котором отсутствуют определения как надзора, так и контроля³. Во многих нормативных правовых актах используются связки «контроль и надзор», «контрольно-надзорная деятельность», «контроль (надзор)». Впрочем, такая ситуация к нам пришла, что называется, по наследству, из советского нормотворчества. Современное понятие административного надзора не может быть независимо от понятия государственного контроля, так как надзор является обособленной, оригинальной формой публичного управления.

2. В настоящее время на основании действующего законодательства РФ можно выделить несколько видов государственного надзора. При этом следует говорить об исторически сложившихся видах государственного надзора в начале XVIII в.

Во-первых, прокурорский надзор, предусмотренный Законом РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Во-вторых, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. В литературе он часто именуется полицейским надзором, так как функция его осуществления возложена исключительно на органы полиции.

Данный вид государственного надзора регулируется Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Под ним понимается осуществ-

³ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

вляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с данным федеральным законом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных данным федеральным законом.

В-третьих, административный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти. Он является основной функцией федеральных служб, осуществляется и другими органами исполнительной власти, в том числе и на региональном уровне органами исполнительной власти субъектов РФ. Вместе с тем он наиболее слабо регламентирован в действующем законодательстве РФ.

В-четвертых, разновидностью государственного надзора является банковский надзор. В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России является органом банковского надзора. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов и установленных Банком России индивидуальных предельных значений обязательных нормативов. Банк России осуществляет анализ деятельности банковских холдингов и использует полученную информацию для целей банковского надзора за кредитными организациями и банковскими группами, входящими в банковские холдинги.

В-пятых, можно выделить такую разновидность государственного надзора, как судебный надзор. Учеными он раскрывается по-разному. Например, как процесс, при помощи которого суды проверяют действия административных или исполнительных органов на соответствие существующим законным стандартам. Или же как процессуальная деятельность судов по проверке законности и обоснованности приговоров, решений, определений и постановлений судов, по даче судебным органам руководящих разъяснений по применению законодательства при рассмотрении различных категорий дел. В узком смысле судебный надзор – это рассмотрение дел по протестам, принесенным в порядке надзора уполномоченными должностными лицами, на решения (приговоры) судов, вступившие в законную силу, и определение кассационной инстанции.

3. Современная теоретическая модель административного надзора формируется с учетом следующих обстоятельств:

1) административный надзор рассматривается как самостоятельный вид государственно-управленческой деятельности, особая форма публичного управления и важнейшая функция государственных органов исполнительной власти;

2) административный надзор соответствует новой системе организации исполнительной власти и публичного управления в России;

3) существенная роль и значение административного надзора в формировании эффективного государственного управления, в том числе влияние

административного надзора на построение и функционирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти;

4) административный надзор учитывает новые реалии, возникшие по результатам административных реформ: административное регламентирование государственных функций, реформирование государственной службы, модернизация публичного управления, противодействие коррупции;

5) проводится систематизация законодательства, регулирующего порядок осуществления административного надзора как на федеральном, так и на региональном уровнях;

6) устанавливается системное единство административного надзора на федеральном и региональном уровнях;

7) формирование института административного надзора происходит с учетом позитивного зарубежного опыта применения данной формы публичной деятельности.

Можно выделить следующие отличительные признаки административного надзора.

Во-первых, административный надзор является особой формой публичного управления, связанной с профилактикой, предупреждением и пресечением правонарушений, выявлением и ликвидацией угроз безопасности обществу и государству, защитой и охраной конституционных прав и свобод граждан, обеспечением законных интересов организаций. По своему характеру данная государственно-управленческая деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер и состоит в тесной взаимосвязи с другими формами публичного управления (лицензирование, аккредитация, регистрация, разрешение).

Во-вторых, административный надзор имеет своей целью практическое обеспечение реализации правовых норм для достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов; в необходимых случаях применяются меры государственного принуждения.

В-третьих, отличительным признаком административного надзора от контроля является наличие, как правило, у государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административно-надзорную деятельность, юрисдикционных полномочий.

В-четвертых, в отличие от контроля административный надзор выполняет четыре основные функции: правозащитную, правоохранительную, организационно-правовую и функцию противодействия коррупции.

В-пятых, административный надзор носит принудительный характер, оказывающий существенное влияние на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов. При этом вопрос о характере, допустимости и степени такого влияния всегда связан с видом меры административного принуждения, которая применяется в соответствии с предоставленными полномочиями административно-надзорного органа.

В-шестых, административный надзор осуществляется в рамках специального административно-надзорного производства, включающего в себя ряд последовательно сменяющих друг друга стадий.

В-седьмых, основу процессуальной деятельности субъектов административного надзора составляют административно-надзорные процедуры осуществления функции административного надзора, установленные в соответствующих административных регламентах.

В-восьмых, административный надзор является важнейшим правовым средством практической реализации административно-правовых норм в современном публичном управлении.

В-девятых, административный надзор реализуется посредством специфических способов осуществления надзорной деятельности: проведение проверок, оформление предписаний, применение наказаний, временного запрета деятельности и т.п. Это позволяет отграничить административный надзор от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, к примеру, мониторинга, проверки исполнения, надведомственного государственного контроля.

В-десятых, результатом административного надзора должно быть улучшение деятельности поднадзорного объекта. Итогом административно-надзорных мероприятий не должно быть только привлечение лица к административной ответственности. Прежде всего необходимо выявить угрозы и риски причинения вреда, условия, способствующие нарушению законодательства в будущем.

Таким образом, *административный надзор* – это особая форма публичного управления, предназначенная для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, выявления и ликвидации угроз безопасности обществу и государству, защиты и охраны конституционных прав и свобод граждан, обеспечения законных интересов организаций, противодействия противоправному поведению, реализации правовых норм с целью решения задач управления, осуществляемая в рамках соответствующих административно-надзорных производств посредством установленных в законодательстве административных процедур.

4. Для уяснения сущности современного административного надзора в России необходимо обратиться к нормативным правовым актам, принятым в этой области. В современной России административный надзор имеет комплексное или совместное правовое регулирование с государственным контролем. О необходимости существенных преобразований в сфере государственного контроля и административного надзора свидетельствует распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, которым утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Целью Концепции является определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В IV Разделе данной Концепции, посвященном развитию экономических институтов и поддержанию макроэкономической стабильности, отмечается, что для повышения эффективности политико-правовых институтов, обеспе-

чения исполнения законодательства необходимо решение следующих проблем:

- предотвращение избыточного государственного вмешательства в экономическую деятельность;
- совершенствование системы контроля и надзора, предполагающее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечение эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора);
- исключение возможности использования проверок и инспекций для остановки бизнеса и уничтожения конкурента.

По мнению разработчиков данной Концепции, предстоит осуществить ряд мер институционального характера для содействия развитию малого и среднего предпринимательства. Они включают развитие инфраструктуры поддержки новых предприятий в рамках бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленных парков, упрощение для малых предприятий доступа к покупке и аренде недвижимости, расширение системы микрокредитования, сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении малого бизнеса, снижение издержек бизнеса, связанных с этими мероприятиями, ужесточение санкций в отношении сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок, признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении, значительное сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов.

Наиболее важным вопросом является проблема принятия нового федерального закона о государственном контроле и надзоре. Можно с уверенностью говорить о том, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ морально и фактически устарел, в него внесено огромное количество изменений и дополнений, его положения уже не регулируют всех видов государственного контроля и надзора. Начало работы над новым федеральным законом о государственном контроле и надзоре относится к середине 2013 г. В этом году Президентом РФ дается поручение Правительству РФ о разработке Концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и разработке нового федерального закона о государственном контроле и надзоре. В настоящее время в Правительстве РФ рассматривается проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».

5. Вопреки целевым установкам административной реформы в 2006–2010 гг. принимается Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴, в котором отсутствует разграничение кон-

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

трольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти. Данный закон устанавливает: 1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля; 2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок; 3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок; 4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Новеллой рассматриваемого Федерального закона становится определение государственного контроля (надзора), которое позволяет смешивать и подменять данные понятия.

В соответствии со ст. 2 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» под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации 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. Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными, соответственно, федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ.

Из этого понятия не только невозможно понять и разграничить деятельность по контролю и надзору, но и, в принципе, определить, что представляет собой эта публично-управленческая деятельность.

Данным законом также устанавливаются два вида государственного контроля (надзора): федеральный и региональный.

Под федеральным государственным контролем (надзором) понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не определен федеральным законом. Полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности могут быть переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами.

Под региональным государственным контролем (надзором) предлагается понимать деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта РФ, осуществляемую данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Президентом РФ или Правительством РФ, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта РФ. Полномочия субъектов РФ по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления законами субъектов РФ.

§ 2. Задачи и функции административного надзора в современном публичном управлении

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный контроль и надзор направлены на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных для исполнения норм и правил, пресечение и устранение последствий выявленных нарушений, а равно анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

С точки зрения теории административного права административный надзор, являясь важнейшей формой публичного управления, имеет собственные задачи и функции, обусловленные современными тенденциями развития Российского государства и общества. Следует отметить, что задачи и

функции данного административно-правового института раскрывают его фактическую сущность и юридическое значение. В задачах и функциях воплощается содержательная составляющая административного надзора, позволяющая дать полноценную характеристику и отграничить его от других смежных административно-правовых явлений.

Необходимо учитывать, что если функции представляют основные целевые установки, назначение, основные направления деятельности, то задачи указывают на проблемные ситуации, содержащие данные и условия, которые необходимы и достаточны для их разрешения средствами правового регулирования и правового воздействия.

К важнейшим задачам административного надзора относятся:

- 1) защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц;
- 2) обеспечение законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан;
- 3) поддержание правопорядка и общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и общественного благоустройства;
- 4) гарантирование всех видов национальной (государственной) безопасности (промышленной, экологической, пожарной, санитарной и др.);
- 5) обеспечение экономических интересов участников свободного рынка, исключение недобросовестной конкуренции и монополизма;
- 6) защита различных форм собственности, прав на имущественные и неимущественные блага физических и юридических лиц;
- 7) выявление и пресечение противоправных действий граждан и организаций;
- 8) привлечение виновных лиц к юридической ответственности.

Под функциями административного надзора следует понимать основные направления применения административно-надзорных средств правового регулирования и правового воздействия, которые имеют назначение выполнения целевых установок, поставленных государством.

Следует выделить четыре основные функции административного надзора: 1) правозащитную; 2) правоохранительную; 3) организационно-правовую; 4) функцию противодействия коррупции.

Правозащитная функция административного надзора заключается в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор, по применению специальных административно-правовых средств, направленных на непосредственную защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечение законности в деятельности физических и юридических лиц. Основанием для реализации правозащитной функции административного надзора является выявление нарушений конституционных прав и свобод, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а равно обращение граждан и юридических лиц с заявлениями и жалобами в административно-надзорные органы о нарушениях их прав, свобод и законных интересов;

Правоохранительная функция административного надзора состоит в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор, по непосредственному и непрерывному наблюдению за соблюдением норм действующего законодательства РФ, а в случае выявления нарушений – по пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к юридической ответственности;

Организационно-правовая функция подразумевает регулирование как внутренних, так и внешних процессов государственного управления в сфере контрольной деятельности государства и выражается в улучшении администрирования субъектов государственного управления, участии в правотворчестве по определению правового режима поднадзорных объектов и профилактической деятельности по предупреждению нарушений законов;

Противодействие коррупции заключается в выявлении и пресечении коррупциогенных факторов и правонарушений в деятельности поднадзорных субъектов права, например административный надзор за осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд.

§ 3. Принципы административного надзора

Под принципами административного надзора понимаются базисные, исходные положения, юридически закрепляющие: а) объективные закономерности, на которых основываются правоотношения по осуществлению административного надзора; б) взаимодействие государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, применяющих административно-надзорные полномочия, и поднадзорных физических и юридических лиц; в) механизм реализации прав и обязанностей участников административно-надзорных отношений; г) административно-надзорные производства и административно-надзорные процедуры.

В ст. 3 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» закреплены принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. К ним относятся:

- 1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- 2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их

должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

5) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

6) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

7) ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

8) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю;

9) финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю;

10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов РФ.

Следует учитывать, что положения 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» не применяются к значительному числу видов государственной контрольной и надзорной деятельности, а также в отношении определенных видов контрольно-надзорной деятельности установлены ограничения при применении данного федерального закона (ст. 1).

Кроме того, данный федеральный закон не регулирует общественные отношения, складывающиеся между контрольно-надзорными органами и обычными физическими лицами.

Таким образом, нельзя считать принципы, перечисленные в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

го контроля (надзора) и муниципального контроля», имеющими универсальный характер и применяющимися ко всем видам контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем проведенный анализ многочисленных нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления административного (государственного) надзора, на которых не распространяется вышеупомянутый федеральный закон, позволяет сделать обобщенные выводы о существовании консолидированных принципов, носящих универсальный характер для всех видов административно-надзорной деятельности.

На наш взгляд, следует выделить четыре основные группы принципов административного надзора: общие правовые, организационно-функциональные, материальные и процессуальные.

Общие принципы отражают объективные закономерности осуществления административного надзора в России. К ним относятся: 1) принцип законности; 2) принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц; 3) принцип федерализма; 4) принцип открытости результатов административного надзора; 5) принцип профессионализма; 6) принцип ответственности; 7) принцип обжалования действий и решений, принимаемых в результате административного надзора.

Организационно-функциональные принципы регламентируют особенности организации административного надзора в системе публичного управления. В их число входят: 1) принцип предметно-целевой направленности административного надзора; 2) принцип самостоятельности и независимости осуществления административно-надзорной деятельности; 3) принцип обязательного учета особенностей поднадзорного объекта (субъекта); 4) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия в организации и функционировании административного надзора; 5) принцип эффективности; 6) принцип экономичности; 7) принцип коммуникативности административного надзора; 8) принцип своевременности проведения административно-надзорных мероприятий.

Материальные принципы административного надзора закрепляют общие правила правового механизма административно-надзорной деятельности и статус субъектов административного надзора. К ним относятся: 1) принцип нормативно-правового закрепления предмета административного надзора; 2) принцип финансирования за счет средств соответствующих бюджетов проверок, проводимых органами административного надзора; 3) принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, и полномочий органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора на основании федеральных законов и законов субъектов РФ; 4) принцип соответствия предмета проводимого административно-надзорного мероприятия компетенции органа государственного надзора; 5) принцип недопустимости взимания органами государственного надзора с юридических лиц и индиви-

дуальных предпринимателей платы за проведение административно-надзорных мероприятий.

Процессуальные принципы административного надзора характеризуют процессуальную деятельность должностных лиц, осуществляющих административный надзор в рамках административно-надзорного производства: 1) принцип равенства граждан перед законом; 2) принцип презумпции невиновности физического лица и презумпции добросовестности юридического лица; 3) принцип открытости и доступности информации и нормативных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении административного надзора; 4) принцип свободы оценки доказательств, полученных при осуществлении административного надзора, запрета на использование доказательств, полученных с нарушением закона; 5) принцип учета административно-надзорных мероприятий, проводимых ранее органами государственного надзора; 6) принцип периодичности и оперативности проведения административно-надзорных мероприятий.

§ 4. Административно-надзорное производство: понятие, сущность и содержание. Стадии осуществления административно-надзорной деятельности

Административно-надзорное производство служит процессуальной формой реализации административного надзора. Под ним понимается совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (например, наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституционных прав и свобод граждан, безопасности различных субъектов публичного управления.

Административно-надзорное производство имеет оригинальную структуру и методы правового воздействия, которые закреплены в административно-процессуальных формах – административных процедурах, позволяющих в результате их реализации достигать различные цели и задачи управленческого характера.

При этом структуру административно-надзорного производства можно представить следующим образом: 1) нормативные правовые источники, цели и задачи административно-надзорного производства; 2) принципы; 3) субъекты (участники); 4) стадии административно-надзорного производства; 5) административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе административно-надзорного производства (административно-надзорные процедуры).

Рассмотрим более подробно каждый элемент структуры административно-надзорного производства.

1. Нормативные правовые источники административно-надзорного производства представляют собой многоуровневые нормативно-правовые акты, имеющие единый предмет административно-правового регулирования. К их числу относятся: федеральные законы (в том числе кодексы); подзаконные

нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ и Правительством РФ, а также федеральными органами исполнительной власти; законы субъектов РФ и нормативные правовые акты, принимаемые главами субъектов РФ, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ. Отдельные вопросы осуществления административно-надзорного производства могут регулироваться международными актами, нормативными актами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Принципами административно-надзорного производства являются основополагающие идеи, исходные начала, определенные правила, закрепленные в нормах права или разработанные в научных доктринах, позволяющие определить характерные особенности административного надзора как специальной формы публичного управления.

К административно-надзорному производству применяются такие же принципы, которые используются для осуществления административного надзора как института административного права.

Для административного надзора будут характерны как общие, так и специальные принципы, которые можно классифицировать исходя из принятых критериев деления принципов права. Общие принципы отражают характерные общие особенности административного надзора. Они, в свою очередь, подразделяются на правовые и организационные. Специальные принципы административного надзора характеризуют его внутреннее содержание, служат основой для его структурных элементов. Их можно подразделить на материальные и процессуальные.

3. В административном надзорном производстве необходимо выделять две группы субъектов (участников). Первая группа – это государственные органы исполнительной власти и их должностные лица, наделенные полномочиями по осуществлению функции административного надзора. Вторая группа – это участники административно-надзорного производства, в отношении которых могут осуществляться административно-надзорные действия. К ним относятся: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; государственные органы, предприятия, учреждения; органы местного самоуправления; общественные объединения и иные негосударственные организации, предприятия и учреждения; государственные служащие; служащие общественных объединений и иных негосударственных организаций.

4. Под стадией административно-надзорного производства понимается относительно обособленная его часть, состоящая из объединенных ближайшими целями и задачами производства действий субъектов административного надзора, результаты которой имеют значение для решения по административно-надзорному делу в целом и оформлены соответствующим процессуальным документом.

Следует выделять как минимум три стадии административно-надзорного производства: 1) возбуждение административно-надзорного производства; 2) принятие решения; 3) пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений).

Как показывает правоприменительная практика и устанавливает действующее законодательство РФ, любое административно-надзорное производство начинается со стадии возбуждения административно-надзорного дела.

Следует отметить, что для начала любого административно-надзорного производства по делу необходимо наличие оснований: 1) процессуальное – повод к возбуждению административно-надзорного дела; 2) материальное – юридический факт, содержащий в себе признаки, указывающие на возможность осуществления административно-надзорной деятельности.

Возбуждение административно-надзорного производства может быть связано со следующими обстоятельствами (поводами к возбуждению дела):

– получение уведомления государственным органом надзора о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, осуществляемой юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем в соответствии с утвержденным Правительством РФ перечнем работ и услуг в составе видов деятельности, установленных ч. 2 ст. 8 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»;

– государственная регистрация юридического лица, индивидуального предпринимателя, регистрация объектов, недвижимости, начало определенной деятельности (например, по строительству), получение разрешений и лицензий;

– наступление установленного законом срока для проведения контрольно-надзорных мероприятий. Так, в соответствии с ч. 8 ст. 8 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основанием для проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня: а) государственной регистрации юридического лица; индивидуального предпринимателя; б) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя; в) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере деятельности федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

Основанием для проведения внеплановой проверки в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» являются: во-первых, истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами; во-вторых, поступление в органы государственного

контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах: а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены); в-третьих, приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

– непосредственное обнаружение нарушения требований норм и правил, входящих в предмет административного надзора;

– наступление несчастного случая, произошедшая авария или инцидент, гибель людей, причинение вреда их здоровью, причинение ущерба окружающей среде, имуществу третьих лиц, а равно возникновение угрозы причинения такого вреда либо безопасности;

– поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на нарушения норм и правил, входящих в предмет административного надзора;

– сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на нарушения норм и правил, входящих в предмет административного надзора;

– истечение срока исполнения законного предписания по устранению выявленных ранее нарушений норм и правил, входящих в предмет административного надзора;

– обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействиями) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;

– письменного обращения лица о проведении в отношении его мероприятия по надзору.

Перечень поводов для возбуждения административно-надзорного производства, как правило, является исчерпывающим.

Основанием для возбуждения административно-надзорного производства является наступление указанного в законе или подзаконном нормативном

правовом акте соответствующего юридического факта. Обычно юридические факты закрепляются в административных регламентах осуществления функций по контролю и надзору.

Принятие решения в административно-надзорном производстве происходит по результатам осуществления соответствующих административных процедур и совершения необходимых административных действий, входящих в содержание мероприятия по административному надзору.

5. Административно-надзорная процедура представляет собой систему последовательно совершаемых должностными лицами государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, административных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административно-надзорному производству. Иными словами, установленная в административном регламенте последовательность действий должностных лиц при проведении проверки и является административно-надзорной процедурой.

Признаки административно-надзорной процедуры:

1) административно-надзорная процедура всегда связана с защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечения различных видов национальной безопасности и общественного порядка;

2) в ее основе лежит проверочная деятельность, которая связана как с текущим, постоянным и систематическим наблюдением за поднадзорным субъектом, так и непосредственной проверкой деятельности поднадзорного субъекта;

3) наряду с наблюдением и проверкой административно-надзорная процедура включает сопутствующие административные действия, которые направлены на обеспечение целостности и эффективности административно-надзорного мероприятия;

4) совокупность административно-надзорных процедур образуют административно-надзорное производство или административно-надзорное дело, которое осуществляется в рамках установленной компетенции для реализации, возложенной на государственный орган исполнительной власти государственной функции надзора;

5) в административно-надзорной процедуре прописываются четкие механизмы ограничения прав и свобод, законных интересов поднадзорных субъектов (физических и юридических лиц), что обеспечивает законность административно-надзорной деятельности;

6) в административно-надзорной процедуре проявляются фактическая деятельность субъектов административного надзора, их полномочия, права, обязанности и ответственность;

7) важнейшее отличие административно-надзорной процедуры от других видов административных процедур, что она не распространяется на невластвующих субъектов, т.е. на поднадзорных субъектов, которые прежде всего должны соблюдать требования законодательства и подзаконных нормативных правовых актов. К примеру, при оказании государственных услуг административные процедуры установлены не только для властвующих субъектов права,

но и для граждан и представителей юридических лиц, являющихся потребителями данных государственных услуг. Требование соблюдения административно-надзорной процедуры – это требование, установленное для самих государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц;

8) осуществление административных действий в рамках административно-надзорной процедуры только за счет федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Не допускается при совершении административных действий требовать от поднадзорных субъектов оплаты каких-либо мероприятий (исследований, обследований, экспертиз, деклараций и т.п.);

9) административно-надзорная процедура в обязательном порядке устанавливает временные рамки осуществления административного действия;

10) административно-надзорная процедура всегда носит предупредительный либо профилактический характер, применение мер административного принуждения, как то привлечение к административной ответственности не является самоцелью административно-надзорной процедуры. Вместе с тем результаты, полученные при реализации административно-надзорной процедуры, могут быть основанием для возбуждения дисциплинарного производства, производства по делу об административном правонарушении или уголовного дела. Полученные фактические данные в ходе административно-надзорной процедуры могут использоваться в качестве доказательств в рамках гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства, а также в производстве по делу об административном правонарушении;

11) допущенные нарушения порядка осуществления административно-надзорной процедуры могут повлечь признание незаконным всего административно-надзорного производства, а равно результатов, полученных в ходе осуществления административно-надзорной процедуры;

12) установление юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) должностных лиц, реализующих административно-надзорную процедуру, а также возможность возмещения вреда причиненного незаконными действиями должностных лиц в ходе реализации административно-надзорной процедуры.

Можно выделить общие и специальные административные процедуры административного надзора. Общие административно-надзорные процедуры являются частью любого административно-надзорного производства, их осуществление обязательно для каждого должностного лица, осуществляющего административный надзор. Кроме того, они носят универсальный характер, так как применяются в различных сферах государственного управления и жизнедеятельности. Специальные административно-надзорные процедуры способствуют более правильному и эффективному административному надзору. Они могут либо обеспечивать общие административно-надзорные процедуры, либо способствовать реализации общих целей и задач административно-надзорного производства.

К общим процедурам относятся: 1) проведение проверки деятельности поднадзорного объекта (субъекта); 2) ревизия поднадзорного объекта (субъекта); 3) наблюдение за деятельностью поднадзорного объекта (субъекта); 4) мониторинг за деятельностью поднадзорного объекта (субъекта).

К специальным административно-надзорным процедурам относятся: 1) направление запросов; 2) истребование документов; 3) осмотр зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и т.д.; 4) опрос свидетелей, правонарушителей, потерпевших, законных представителей; 5) отстранение от управления транспортным средством; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; 6) направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения; 7) изъятие водительского удостоверения; 8) запрещение эксплуатации транспортного средства; 9) задержание транспортного средства; 10) осмотр транспортного средства и груза; 11) досмотр транспортного средства; 12) личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов; 13) арест вещей; доставка; 14) административное задержание; 15) вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; 16) выезд на место дорожно-транспортного происшествия; 17) составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения; 18) отбор проб и направление их на исследование; 19) выдача предписания об устранении выявленных нарушений; 20) вынесение предписания о запрете реализации; 21) проведение экспертизы некачественной и опасной продукции; 22) вынесение постановления о запрещении использования пищевой продукции по назначению, о ее утилизации или уничтожении; 23) составление акта по результатам проверки; 24) контроль за утилизацией или уничтожением некачественной и опасной продукции; 25) изучение отчетов органов государственной власти субъектов Российской Федерации об осуществлении переданных полномочий; 26) анализ причин выявленных нарушений, принятие мер по их устранению; 27) подготовка ежегодного доклада об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий; 28) снятие с производства, прекращение выпуска и приостановление реализации товаров (работ, услуг), не соответствующих требованиям безопасности; 29) регистрация и учет мероприятий по надзору; 30) рассмотрение жалоб на действия (бездействия) и решения должностных лиц органов государственного надзора; 31) направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении дел об административных правонарушениях и уголовных дел; 32) рассмотрение обращений по вопросам исполнения государственной функции по контролю и надзору; 33) обращение в суд с иском о ликвидации или о прекращении деятельности; 34) составление протокола об административном правонарушении; 35) вынесение постановления по делу об административном правонарушении и др.

§ 5. Государственный надзор в сфере образования

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образование представляет собой единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, обще-

ства и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования включает федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданными Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Под федеральным *государственным контролем* качества образования понимается деятельность по оценке соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, требованиям федеральных государственных образовательных стандартов посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов.

Под федеральным *государственным надзором* в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений таких требований.

Основными нормативными актами, устанавливающими порядок осуществления государственного надзора (контроля) в сфере образования, являются:

1) Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

2) постановление Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну»;

3) приказ Минобрнауки России от 2 мая 2012 г. № 367 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области образования»;

4) приказ Минобрнауки России от 2 мая 2012 г. № 370 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования».

Уполномоченным органом по контролю и надзору в сфере образования и науки является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 594.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет следующие полномочия:

1) федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством РФ, российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, а также принятие мер по устранению последствий нарушений законодательства РФ в сфере образования, в том числе путем выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений указанным образовательным организациям и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере образования, и контроль за исполнением таких предписаний в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

2) федеральный государственный контроль качества образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также в случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам принятие мер, предусмотренных ч. 9 ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

3) государственный надзор за соблюдением образовательными организациями требований законодательства РФ в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой

в образовательном процессе информационной продукции, а также принятие мер по устранению выявленных нарушений, в том числе путем выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений указанным организациям, и контроль за исполнением таких предписаний;

4) контроль за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий в сфере образования и по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

5) контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования и полномочия Российской Федерации по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, направления предложений об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных полномочий, а также с правом направлять в Министерство образования и науки Российской Федерации предложения об изъятии переданных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

6) контроль за расходованием субъектами Российской Федерации субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования, а также контроль за расходованием средств на осуществление переданного полномочия Российской Федерации по подтверждению документов об ученых степенях и ученых званиях в пределах своей компетенции;

7) контроль за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан;

8) контроль за расходованием субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в части, касающейся назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью; и др.

§ 6. Государственный пожарный надзор

Государственный пожарный надзор является важнейшим элементом обеспечения пожарной безопасности. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁵ под пожар-

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

ной безопасностью понимается состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров.

Этим же федеральным законом устанавливается федеральный государственный пожарный надзор, который представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, а также подведомственных им государственных учреждений, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, проведения мероприятий по контролю на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

При этом следует отличать федеральный государственный пожарный надзор от ведомственного пожарного надзора, который представляет собой деятельность ведомственной пожарной охраны по проверке соблюдения организациями, подведомственными соответствующим федеральным органам исполнительной власти, требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки.

Таким образом, система пожарного надзора выглядит следующим образом:

1) федеральный государственный пожарный надзор:

а) общий государственный пожарный надзор, осуществляемый на основании постановления Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с Положением о федеральном государственном пожарном надзоре);

б) государственный пожарный надзор в лесах, осуществляемый на основании постановления Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с Положением о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах);

в) государственный пожарный надзор на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, осуществляемый в соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2012 г. № 1170 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»;

г) ведомственный пожарный надзор;

2) региональный государственный пожарный надзор.

Согласно Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» федеральный государственный пожарный надзор, за исключением федерального государственного пожарного надзора, осуществляемого в лесах, на подземных объектах, при ведении горных работ, производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, осуществляется должностными лицами органов государственного пожарного надзора, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности.

Органами государственного пожарного надзора являются:

а) структурное подразделение центрального аппарата МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

б) структурные подразделения территориальных органов МЧС России – региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

в) структурные подразделения территориальных органов МЧС России – органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора, и их территориальные отделы (отделения, инспекции);

г) структурные подразделения специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

Руководители соответствующих органов государственного пожарного надзора по должности одновременно являются:

– главными государственными инспекторами субъектов РФ по пожарному надзору;

– главными государственными инспекторами специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору.

Перечень иных должностных лиц органов государственного пожарного надзора (государственных инспекторов) и соответствующих им прав и обязанностей по осуществлению федерального государственного пожарного надзора определяется Правительством Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» устанавливает перечень должностных лиц – *государственных инспекторов по пожарному надзору*, которые имеют полномочия по осуществлению пожарного надзора.

Должностные лица органов государственного пожарного надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

а) запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от организаций и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

б) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного пожарного надзора о назначении проверки посещать территорию и объекты защиты и проводить их обследования, а также проводить исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;

в) выдавать организациям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты, на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, в отношении реализуемой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, а также по предотвращению угрозы возникновения пожара;

г) вносить в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложения об осуществлении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности;

д) производить дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности; вызывать в органы государственного пожарного надзора должностных лиц организаций и граждан по находящимся в производстве органов государственного пожарного надзора делам и материалам о пожарах, получать от указанных лиц и граждан необходимые объяснения, справки, документы и их копии;

е) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями требований пожарной безопасности, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений.

§ 7. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор – это деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания. В этой же статье дается определение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, под которым понимается состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» утверждено Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре.

Основными задачами государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны здоровья населения и среды обитания

Характерными особенностями государственного санитарно-эпидемиологического надзора являются следующие положения.

Во-первых, предмет федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора составляют проверка выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами в процессе своей деятельности требований санитарного законодательства, выполнение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований технических регламентов, выполнение предписаний должностных лиц, осуществляющих государственный надзор, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

Во-вторых, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляют следующие органы государственного надзора:

– Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы;

– Федеральное медико-биологическое агентство и ее территориальные органы – в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях Российской Федерации по перечню, утверждаемому Правительством РФ;

– структурные подразделения Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации и Управления делами Президента Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, на объектах обороны и оборонного производства, безопасности, внутренних дел и иного специального назначения в пределах своей компетенции.

В-третьих, специальным субъектом государственного санитарно-эпидемиологического надзора является «государственный санитарный врач», тогда как в большинстве случаев, надзорная деятельность осуществляется государственными инспекторами.

Главный государственный санитарный врач Российской Федерации координирует деятельность главных государственных санитарных врачей

федеральных органов исполнительной власти, которые по своим функциональным обязанностям являются заместителями главного государственного санитарного врача Российской Федерации.

При этом правовые акты по вопросам организации государственного надзора и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, издаваемые главным государственным санитарным врачом Российской Федерации, обязательны для исполнения всеми органами государственного надзора и организациями.

Кроме того, должностными лицами, уполномоченными осуществлять государственный надзор, помимо указанных выше лиц, являются:

а) заместители руководителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора, – заместители главного государственного санитарного врача Российской Федерации;

б) руководители структурных подразделений, их заместители, специалисты центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора;

в) заместители руководителей территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора, – заместители главных государственных санитарных врачей по субъектам Российской Федерации;

г) заместители руководителей структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора, – заместители главных государственных санитарных врачей по городам, районам и на транспорте;

д) руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора;

е) руководители структурных подразделений, специалисты центрального аппарата Федерального медико-биологического агентства и его территориальных органов, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора;

ж) заместители руководителей, специалисты структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, указанных выше органов, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора.

В-пятых, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает в себя:

а) организацию и проведение проверок выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний должностных лиц, осуществляющих государственный надзор;

б) организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований технических регламентов, государственный контроль (надзор) за соблюдением которых возложен на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

в) организацию и проведение в порядке, установленном в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о государственной границе Российской Федерации, санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

г) применение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, мер по пресечению выявленных нарушений требований санитарного законодательства, технических регламентов и (или) устранению последствий таких нарушений, а также выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений требований санитарного законодательства, технических регламентов и привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения;

д) выдачу предписаний о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

е) систематическое наблюдение за исполнением требований санитарного законодательства, анализ и прогнозирование состояния исполнения требований санитарного законодательства, технических регламентов при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности;

ж) федеральное статистическое наблюдение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в установленном порядке, в том числе наблюдение за состоянием заболеваемости инфекционными и массовыми неинфекционными заболеваниями (отравлениями) в связи с вредным воздействием факторов среды обитания на человека, включая сбор данных о случаях заболеваний (отравлений) в связи с использованием продукции, не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям, а также формирование открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

з) проведение ежегодных анализа и оценки эффективности государственного надзора;

и) подготовку на основании результатов надзорной деятельности, ежегодных государственных докладов о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в порядке, установленном Правительством РФ.

В-шестых, субъекты государственного санитарно-эпидемиологического надзора наделены в соответствии со ст. 50, 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и КоАП РФ полномочиями по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

§ 8. Государственный транспортный надзор

Государственный транспортный надзор имеет важное значение для обеспечения безопасности граждан как в Российской Федерации, так и в любой стране мира. Ежедневно миллионы людей во всём мире пользуются транспортными услугами, используют транспортные коммуникации, эксплуатируют различные виды транспорта. С развитием технического прогресса появляются новые виды транспорта, а современного человека невозможно представить без использования транспортной инфраструктуры.

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» выделяются несколько видов государственного надзора в сфере транспорта: федеральный государственный транспортный надзор, федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения и федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности.

В свою очередь, федеральный государственный транспортный надзор включает государственный надзор в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта и автомобильного транспорта.

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) 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 (за исключением маломерных судов, используемых в некоммерческих целях), 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.

Таким образом, государственный транспортный надзор объединяет несколько видов государственного надзора в различных сферах использования транспорта и обеспечение транспортной безопасности в данных сферах, за исключением государственного надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

1. Общий порядок осуществления государственного транспортного надзора устанавливается постановлением Правительства РФ от 19 марта 2013 г. № 236 «О федеральном государственном транспортном надзоре».

Согласно данному Положению, федеральный транспортный надзор представляет собой деятельность Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и их уполномоченными представителями требований, установленных международными договорами Российской Федерации, техническими регламентами Таможенного союза, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области транспорта, посредством организации и проведения проверок субъектов надзора либо транспортных и технических средств в процессе их эксплуатации, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также связанную с систематическим наблюдением за исполнением обязательных требований, анализом и прогнозированием состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности субъектами надзора.

Федеральный государственный транспортный надзор включает в себя:

- а) государственный надзор в области гражданской авиации, а также государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства;
- б) государственный контроль (надзор) за осуществлением международных автомобильных перевозок в стационарных и передвижных контрольных пунктах на территории Российской Федерации;
- в) государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
- г) государственный надзор в области железнодорожного транспорта;
- д) государственный надзор за торговым мореплаванием;
- е) государственный надзор в области внутреннего водного транспорта;
- ж) государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог федерального значения.

Должностными лицами, уполномоченными на осуществление федерального государственного транспортного надзора (государственными транспортными инспекторами), являются:

- а) руководитель Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;
- б) заместители руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;

в) руководители подразделений центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, заместители руководителей подразделений центрального аппарата Службы, начальники отделов, заместители начальников отделов и другие федеральные государственные гражданские служащие категории «специалисты» подразделений центрального аппарата Службы;

г) руководители территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;

д) заместители руководителей территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;

е) начальники отделов, заместители начальников отделов и другие федеральные государственные гражданские служащие категории «специалисты» территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Вышеуказанные должностные лица имеют право:

а) запрашивать на основании письменных мотивированных запросов у органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также у субъектов надзора информацию и документы, которые необходимы для проведения проверки;

б) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) Федеральной службы по надзору в сфере транспорта или руководителя (заместителя руководителя) ее территориального органа о назначении проверки или о проведении мероприятий по контролю за выполнением обязательных требований посещать используемые субъектами надзора территории, воздушные суда гражданской авиации, объекты транспортной инфраструктуры, суда и иные плавучие объекты, подвижной состав и иные связанные с перевозочным процессом транспортные и технические средства, осуществлять осмотр транспортных средств, проводить их обследование, а также необходимые исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю;

в) выдавать субъектам надзора предписания об устранении нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни и здоровью людей, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

г) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

д) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

е) предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного вследствие нарушений обязательных требований.

Следует отметить, что к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного транспортного надзора, в том числе с организацией и проведением проверок субъектов надзора, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных ст. 28 Воздушного кодекса Российской Федерации, ст. 11 Федерального закона «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», ст. 6.1 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, ст. 4.1 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, ст. 20.1 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», а также ст. 3.1 Федерального закона «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

Порядок организации и проведения плановых и внеплановых документальных и выездных проверок в рамках федерального государственного транспортного надзора осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

2. Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 утверждено Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения.

Данный вид федерального надзора направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения – требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется посредством организации и проведения плановых и внеплановых документальных и выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии со ст. 9–13 и 14

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», а также посредством осуществления иных полномочий, возложенных на органы внутренних дел для осуществления специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Предметом проверок является соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований:

а) к строительству и реконструкции автомобильных дорог (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции автомобильных дорог), дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта;

б) к эксплуатационному состоянию и ремонту автомобильных дорог (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора при капитальном ремонте и государственного надзора за обеспечением сохранности дорог федерального значения), дорожных сооружений, железнодорожных переездов, а также к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения;

в) к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств, прицепов к ним и предметов их дополнительного оборудования;

г) к изменению конструкции зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации автотранспортных средств и прицепов к ним;

д) к перевозкам пассажиров и грузов, в том числе тяжеловесных, опасных и крупногабаритных грузов (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении федерального государственного транспортного надзора);

е) правил дорожного движения.

Федеральный надзор включает в себя осуществление следующих административных процедур в рамках исполнения возложенных на Государственную инспекцию безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ обязанностей:

а) надзор за дорожным движением, в том числе с использованием технических средств и специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме;

б) проверка документов, идентификационного номера, номера кузова, номера шасси транспортного средства, государственных регистрационных знаков транспортного средства, а также технического состояния находящегося в эксплуатации транспортного средства;

в) выезд на место дорожно-транспортного происшествия;

г) остановка транспортного средства;

д) остановка пешехода;

е) применение мер административного воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Сроки и последовательность осуществления административных процедур устанавливаются соответствующими административными регламентами.

3. Порядок осуществления государственного надзора в области транспортной безопасности регулируется Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Согласно данному федеральному закону целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2013 г. № 880 утверждено Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности.

В соответствии с данным Положением федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры обязательных требований, установленных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области транспортной безопасности.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта и ее территориальные органы.

Федеральный государственный контроль (надзор) реализуется государственными транспортными инспекторами – должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов.

Предметом осуществления федерального государственного контроля (надзора) является исполнение субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры в процессе осуществления их деятельности требований в области транспортной безопасности.

§ 9. Государственный строительный надзор

Осуществление строительной деятельности в стране обуславливает необходимость проведения в области строительства эффективной правовой контрольной деятельности органами и должностными лицами *государственного строительного надзора*. В настоящее время происходит реформирование российского законодательства, устанавливающего юридическую ответственность лиц, осуществляющих строительство, за правонарушения, совершаемые в сфере градостроительной деятельности. Главными направлениями развития современного законодательства в области архитектуры и градостроительства являются: совершенствование правовых норм и проце-

дур Градостроительного кодекса РФ; решение задач государственного строительного надзора; совершенствование института административной ответственности физических и юридических лиц в области строительства.

Принятый в 2004 г. Градостроительный кодекс РФ, закрепил понятия *строительного контроля* и *государственного строительного надзора*. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 было утверждено Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, в котором предусматривалось возложение на эту Службу (Ростехнадзор) полномочий по осуществлению надзора за деятельностью уполномоченных государственных и муниципальных органов по контролю за соблюдением требований градостроительного законодательства, обязательных норм и правил, регулирующих строительную деятельность в области обеспечения прочности, устойчивости, эксплуатационной надежности зданий и сооружений. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору исполняет в том числе и функции органа федерального *государственного строительного надзора*; она выдает заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

Анализ действующих в стране нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области архитектуры и строительства, позволяет говорить о том, что в России стал складываться комплексный правовой институт государственного строительного надзора.

Статья 54 ГсК РФ определяет, что государственный строительный надзор осуществляется при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, если проектная документация таких объектов подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 ГсК РФ либо проектная документация таких объектов является типовой проектной документацией или ее модификацией.

Порядок осуществления государственного строительного надзора установлен Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54. В субъектах РФ лишь в 2005 г. стали формироваться система и структура органов государственного строительного надзора. Например, правительство Воронежской области приняло постановление от 18 мая 2009 г. № 414, которым утвердило Положение об инспекции государственного строительного надзора Воронежской области.

Предмет государственного строительного надзора составляют: 1) *проверка* соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов; 2) проверка наличия разрешения на строительство; 3) выполнение требований, в соответствии с которыми виды работ по строительству, реконструк-

ции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ; 4) выполнение требований, в соответствии с которыми лицом, осуществляющим строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, может являться застройщик либо привлекаемое застройщиком или техническим заказчиком на основании договора физическое или юридическое лицо. При этом лицо, осуществляющее строительство, организует и координирует работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, обеспечивает соблюдение требований проектной документации, технических регламентов, техники безопасности в процессе указанных работ и несет ответственность за качество выполненных работ и их соответствие требованиям проектной документации. Государственный строительный надзор подразделяется на: 1) федеральный государственный строительный надзор (осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти) и 2) региональный государственный строительный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов РФ. Государственный строительный надзор осуществляется также Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» (при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций).

Если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то органом государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляются федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный контроль (надзор) за соответствием объекта капитального строительства требованиям в отношении его энергетической эффективности и требованиям в отношении его оснащения приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Федеральный государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции объектов обороны может осуществляться иными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление федерального государственного строительного надзора указом Президента РФ. Государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции объектов в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе России, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, на землях особо охраняемых природных территорий может осуществляться иными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора указом Президента РФ и (или) нормативным правовым актом Правительства РФ. Государственный строительный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного строительного

надзора, за строительством, реконструкцией объектов капитального строительства, если при их строительстве, реконструкции предусмотрено осуществление государственного строительного надзора.

Задачами государственного строительного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.

Должностные лица, которые выполняют государственный строительный надзор при проведении проверок, осуществляют следующие полномочия:

1) имеют беспрепятственный доступ на все объекты капитального строительства, подпадающие под действие государственного строительного надзора, во время исполнения служебных обязанностей;

2) требуют от заказчика, застройщика либо подрядчика представления результатов выполненных работ, исполнительной документации, общего и (или) специального журналов, актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, образцов (проб) применяемых строительных материалов;

3) требуют от заказчика, застройщика или подрядчика проведения обследований, испытаний, экспертиз выполненных работ и применяемых строительных материалов, если оно было необходимо при проведении строительного контроля, но не было осуществлено;

4) составляют по результатам проведенных проверок акты, на основании которых дают предписания об устранении выявленных нарушений;

5) вносят записи о результатах проведенных проверок в общий и (или) специальный журналы;

6) составляют протоколы об административных правонарушениях и (или) рассматривают дела об административных правонарушениях, применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке и случаях, предусмотренных законодательством РФ об административных правонарушениях;

7) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством РФ.

Государственный строительный надзор осуществляется в форме *проверок*. Проверке соответствия выполняемых работ, применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства и результатов таких работ требованиям технических регламентов, нормам и правилам, а также требованиям иных нормативных правовых актов и проектной документации подлежит соблюдение соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации. Проверке подлежит соблюдение:

1) при *строительстве* – требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земляных работ, работ по монтажу фундамен-

тов, конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения, инженерных систем и оборудования;

2) при *реконструкции* – требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции в случае изменения параметров объекта капитального строительства, его частей, а также замены и (или) восстановления несущих строительных конструкций объекта капитального строительства (за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов), а также требований к выполнению работ по изменению параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов.

Проверки проводятся должностным лицом (должностными лицами) органа государственного строительного надзора, уполномоченным на основании соответствующего распоряжения (приказа) органа государственного строительного надзора и от его имени осуществлять такой надзор: 1) в соответствии с программой проверок; 2) в случае получения извещений, обращений физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Программа проверок разрабатывается должностным лицом органа государственного строительного надзора с учетом конструктивных и иных особенностей объекта капитального строительства и выполнения работ по его строительству, реконструкции, условий последующей эксплуатации, а также других факторов, подлежащих учету в соответствии с требованиями технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Для определения соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной и рабочей документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, должностным лицом органа государственного строительного надзора проверяются:

1) соблюдение требований к выполнению работ, предусмотренных при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства;

2) соблюдение порядка проведения строительного контроля, ведения общего и (или) специальных журналов, в которых ведется учет выполнения работ, исполнительной документации, составления актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения. Порядок ведения общего и (или) специальных журналов, исполнительной документации устанавливается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;

3) устранение выявленных при проведении строительного контроля и осуществлении государственного строительного надзора нарушений соот-

ветствия выполненных работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, а также соблюдение запрета приступать к продолжению работ до составления актов об устранении таких нарушений;

4) соблюдение иных требований при выполнении работ, установленных техническими регламентами (нормами и правилами), иными нормативными правовыми актами, проектной документацией, в том числе требований в отношении энергетической эффективности и касательно оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В рамках проводимой проверки орган государственного строительного надзора может использовать такие способы, как экспертиза, обследование, лабораторные и иные испытания выполненных работ и применяемых строительных материалов.

По результатам проведенной проверки органом государственного строительного надзора составляется *акт*, который является основанием для выдачи лицу, осуществляющему строительство, *предписания об устранении выявленных нарушений*. В предписании указываются: вид нарушения; ссылка на нормативный правовой акт, технический регламент, проектную документацию, требования которых нарушены; срок устранения выявленных нарушений. В установленном законодательством порядке может применяться мера административного правового принуждения – приостановление строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства на определенный срок.

После завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится проверка (итоговая), по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается *решение о выдаче заключения о соответствии или об отказе в выдаче такого заключения*. Орган государственного строительного надзора выдает *заключение о соответствии*, если при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства не были допущены нарушения соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, либо такие нарушения были устранены до даты выдачи заключения о соответствии. Орган государственного строительного надзора *отказывает в выдаче заключения о соответствии*, если при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства были допущены нарушения и такие нарушения не были устранены до даты выдачи заключения о соответствии.

Заключение о соответствии или решение об отказе в выдаче такого заключения составляется в двух экземплярах, каждый из которых подписывается должностным лицом органа государственного строительного надзора,

осуществлявшим проверку (итоговую), и утверждается распоряжением (приказом) органа государственного строительного надзора.

Решение об отказе в выдаче заключения о соответствии может быть оспорено застройщиком или заказчиком в судебном порядке.

При строительстве, реконструкции объекта капитального строительства не допускается осуществление иных видов государственного надзора, кроме государственного строительного надзора.

§ 10. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль

Земля как природный объект и природный ресурс подлежит особой охране. Одним из основных средств, способным обеспечить эту охрану, является эффективно организованный государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Согласно распоряжению Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы» среди направлений государственной политики по управлению земельным фондом выделяется совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Оно предусматривает уточнение полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования и повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

Изменения, внесенные в главу 12 Земельного кодекса РФ Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», образовали ряд коллизий, не позволяющих считать осуществляемый государственный земельный надзор функцией, обладающей должными признаками легитимности⁶. Это объяснялось тем, что в Земельный кодекс РФ внесены изменения, а во многие другие нормативные правовые акты – нет – и это порождало несоответствие между ними. Необходимость совершенствования законодательства по вопросам государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля потребовала вновь внесение изменений.

Государственный земельный надзор в настоящее время осуществляется в соответствии: с Земельным кодексом РФ; КоАП РФ; Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; постановлением Правитель-

⁶ См.: Винокуров А. Ю. Государственный земельный надзор : проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 2–4.

ства РФ от 2 января 2015 г. «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»; Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457; постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370; постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»; приказом Минсельхоза РФ от 30 января 2012 г. № 96 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов»; приказом Минприроды РФ от 29 июня 2012 г. № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора».

Понятие государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля дается через его предмет. Предметом государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля является соблюдение только требований российского законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность. Согласно ст. 71 Земельного кодекса РФ под **государственным земельным надзором** понимаются 1) деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений; 2) деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

Государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции

в соответствии с Земельным кодексом РФ, законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в порядке, установленном Правительством РФ. Государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами (Россельхознадзор). В постановлении Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» разграничена компетенция этих органов, но на практике нередко возникают споры при осуществлении полномочий этих органов⁷. Росреестр осуществляет надзор за выполнением требований по использованию земель всех категорий; Росприроднадзор – за соблюдением требований по охране земель всех категорий, Ростехнадзор – за соблюдением требований по использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения.

К компетенции Росреестра относится осуществление надзора за соблюдением:

- требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством РФ, осуществление хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;
- требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;
- требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению;
- требований земельного законодательства, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях (за исключением выполнения требований, связанных с обязательным

⁷ Постановление ФАС Центрального округа от 1 октября 2009 г. по делу № А48-3098/08-18 (Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Орловской и Курской областям не является уполномоченным органом по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выразившихся в нецелевом использовании земель и неиспользовании земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства); постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26 мая 2010 г. по делу № А43-31615/2009 (Контроль за соблюдением выполнения требований земельного законодательства об использовании земельных участков без правоустанавливающих документов возложен на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, суды пришли к правильному выводу, что пункт 12 предписания Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу от 29 мая 2009 г. № 20-п является незаконным, как вынесенный Департаментом с превышением полномочий) и другие.

использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности);

- требований земельного законодательства органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

- обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

- предписаний, выданных должностными лицами Росреестра в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Росприроднадзор осуществляет надзор за соблюдением:

- обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры;

- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- предписаний, выданных должностными лицами Росприроднадзора в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Россельхознадзор осуществляет надзор за соблюдением:

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

– требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

– требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного земельного надзора;

– предписаний, выданных должностными лицами Россельхознадзора в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

В Земельном кодексе РФ сейчас закреплены права всех должностных лиц органов государственного земельного надзора, определены процессуальные документы, которые составляются по результатам проверок (акты проверок, предписания об устранении выявленных нарушений, за неисполнение предписания информируются органы государственной власти и органы местного самоуправления о его неисполнении, предложение органам государственной власти и органам местного самоуправления о приведении правовых актов, принятых данными органами по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, в соответствие с положениями земельного законодательства, протоколы об административных правонарушениях). Должностные лица органов государственного земельного надзора имеют право:

1) осуществлять плановые и внеплановые проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации;

2) запрашивать и безвозмездно получать на основании запросов в письменной форме от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацию и документы, необходимые для проведения проверок, в том числе документы о правах на земельные участки и расположенные на них объекты, а также сведения о лицах, использующих земельные участки, в отношении которых проводятся проверки, в части, относящейся к предмету проверки;

3) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) органа государственного земельного надзора о назначении проверки получать доступ на земельные участки, в том числе земельные участки, занятые объектами обороны и безопасности, а также другими специальными объектами, и осматривать такие земельные участки и объекты (в порядке, установленном для осмотра таких земельных участков и объектов и их посещения) для осуществления государственного земельного надзора;

4) осуществлять административное обследование объектов земельных отношений, оформлять его результаты соответствующим актом;

5) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодатель-

ства, а также осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки;

6) обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственного земельного надзора, в установлении лиц, виновных в нарушениях земельного законодательства;

7) осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях, в том числе составлять по результатам проверок соблюдения требований земельного законодательства протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях в целях привлечения виновных лиц к ответственности, рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях;

8) привлекать экспертов и экспертные организации к проведению проверок соблюдения требований земельного законодательства;

9) направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о приведении правовых актов, принятых данными органами по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, в соответствие с положениями земельного законодательства;

10) осуществлять иные предусмотренные федеральными законами полномочия.

Содержание государственного земельного надзора составляют:

1) организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

2) систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности;

3) принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, утвержденными органами государственного земельного надзора, не чаще чем один раз в три года. Ежегодный план подлежит согласованию с органами прокуратуры.

Ежегодный план разрабатывается в отношении каждого субъекта РФ. В ежегодный план включаются правообладатели земельных участков, расположенных в границах соответствующего субъекта РФ. Порядок разработки и утверждения ежегодного плана устанавливается в положении о государственном земельном надзоре, утвержденном Правительством РФ.

Внеплановые проверки соблюдения в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации проводятся в случаях:

1) предусмотренных ч. 2 ст. 10 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»:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

б) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

– возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

2) выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность – это новое основание для проведения органом государственного земельного надзора внеплановой проверки;

3) поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц, граждан.

Внеплановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по основаниям, указанным выше во 2 и 3 пунктах, проводится ор-

ганом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений. Согласование с органами прокуратуры проведения внеплановых проверок в отношении граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления не требуется.

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки. В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Форма предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации установлена приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 851 «Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации». В случае неустранения в установленный срок правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, в срок не позднее 30 дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов:

1) исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 39.2 Земельного кодекса РФ, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

2) орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием и об их продаже с публичных торгов, в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности.

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем:

1) проведения административного обследования объектов земельных отношений,

2) анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

Нормативной базой проведения муниципального земельного контроля является ст. 72 Земельного кодекса РФ, п. 20 ст. 14 и п. 26 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 2

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». Он осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя – полномочия органов местного самоуправления на осуществление муниципального земельного контроля и установление порядка его осуществления могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов РФ.

На практике для организации и проведения муниципального земельного контроля в основном принимаются муниципальные правовые акты. В г. Воронеже муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с решением Воронежской городской Думы от 23 декабря 2011 г. № 674-III «О порядке организации и осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории городского округа город Воронеж».

Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта РФ, за нарушение которых законодательством РФ, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

Согласно ст. 72 Земельного кодекса РФ полномочия по муниципальному земельному контролю закрепляют за всеми органами местного самоуправления. В настоящее время муниципальный земельный контроль в поселениях реально не осуществляется из-за отсутствия средств. Представляется более целесообразным осуществление муниципального земельного контроля в городских округах и муниципальных районах.

Муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления. В соответствии со ст. 34 № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Любой из этих органов может осуществлять муниципальный земельный контроль. В г. Воронеже муниципальный земельный контроль осуществляет управление имуществом и земельных отношений – структурное подразделение администра-

ции городского округа город Воронеж⁸. Это управление осуществляет контроль за соблюдением:

- порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использования их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов;
- соблюдением требований использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, разрешенным использованием;
- исполнением предписаний и устранением нарушений в области земельных отношений.

В земельном законодательстве долгое время были не определены объекты муниципального земельного контроля и на практике вопрос решался по-разному. В одних муниципалитетах объектами муниципального земельного контроля признаются все земли и земельные участки, находящиеся в границах муниципального образования; в других – земли и земельные участки, находящиеся в муниципальной и неразграниченной государственной собственности; в третьих – отношения только по использованию земель; в четвертых – и по использованию, и по охране земель.

Основным отличием муниципального земельного контроля от государственного земельного надзора (контроля) является то, что должностные лица органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, не имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать к административной ответственности. По результатам проверки должностными лицами органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт проверки и в случае выявления нарушений они обязаны выдать предписание об устранении выявленных нарушений. Акт проверки, составленный по ее результатам, не обладает признаками ненормативного правового акта, не носит властно-распорядительного характера, не содержит обязательных предписаний или распоряжений, влекущих какие-либо юридические последствия, не устанавливает, не изменяет и не прекращает прав и обязанностей заявителя, не определяет его меру ответственности, носит информационный характер. В случае выявления признаков, указывающих на наличие административных правонарушений, муниципальные инспектора направляют материалы, как и ранее, в органы, осуществляющие государственный земельный надзор. Статья 23.21 КоАП РФ об органах, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, так и не дополнена муниципальными земельными инспекторами. Для повышения эффективности муниципального земельного контроля ст. 19.5 КоАП РФ дополнена новым составом административного правонарушения – невыполнением в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль.

⁸ Об утверждении Административного регламента администрации городского округа город Воронеж осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования городской округ город Воронеж : постановление администрации городского округа город Воронеж от 7 августа 2012 г. № 672 // Берг. 2012. 16 авг.

В срок не позднее пяти рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии акта проверки орган государственного земельного надзора обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

Глава 17

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

§ 1. Понятие, содержание, значение и виды административно-правовых режимов

Современное публичное управление характеризуется значительным количественным и содержательным объемом способов, средств и методов упорядочивающего воздействия. Причем важно отметить, что разрозненные, одномоментные (одноэтапные) элементы такого воздействия практически изжили себя. Сложность и комплексность общественных отношений, их многослойный и многоуровневый характер обуславливают столь же сложную, многоаспектную и многоуровневую систему управленческого регулирования. Поэтому именно *режимное управление* сегодня становится все более актуальным способом разрешения возникающих и перед государством и перед обществом задач.

В Указе Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» выделен соответствующий раздел «Административно-правовые режимы», где названы:

- пограничный режим;
- режим военного положения;
- режим чрезвычайного положения;
- режим чрезвычайных ситуаций;
- таможенный режим;
- паспортный и визовый режимы;
- иные разрешительные и регистрационные режимы.

Однако в современный период данный перечень режимного регулирования значительно увеличился. Понятие административно-правовых режимов перешло на качественно новый уровень, соответствующий актуальнейшей для России цели, – построению правового государства. Существенно расширилась сфера применения режимного регулирования, а используемая ранее обширная ведомственная регламентация постепенно дополняется и корректируется федеральным законодательством и законами субъектов Федерации.

Юридическое регулирование административно-правовых режимов, как правило, носит сложный межотраслевой характер. Нередки ситуации, когда административно-правовые режимы имеют источниками акты, относящиеся в своей основной части к другим (помимо административного) отраслям права.

Нормативная основа административно-правовых режимов определяется актами различного уровня и содержания:

Конституцией РФ (установлены общие принципы режимного управления, режимы военного и чрезвычайного положения, государственной границы, исключительной экономической зоны);

федеральными конституционными законами (например, от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»);

федеральными законами (например, от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

указами Президента РФ (например, от 12 марта 1996 г. № 371 «О совершенствовании порядка пересечения Государственной границы Российской Федерации»);

постановлениями Правительства РФ (например, от 17 июля 1995 г. «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»);

ведомственными актами федеральных органов государственной власти (например, приказ Минтранса РФ от 27 июня 2011 г. № 171 «Об утверждении Инструкции по разработке, установлению, введению и снятию временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений»);

актами органов власти субъектов РФ (например, постановление правительства Воронежской области от 10 апреля 2014 г. № 311 «Об установлении особого противопожарного режима на территории Воронежской области»).

В обобщенном виде **административно-правовой режим – это совокупность правовых установлений и мероприятий упорядочивающего воздействия, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненными процессами и обеспечения их безопасности.**

Основными элементами содержания административно-правовых режимов являются:

целевое назначение режима;

правовые принципы режимного регулирования;

объект административно-правового регулирования;

правовой статус субъектов режимного регулирования;

соответствующая нормативная база и совокупность средств, приемов и способов практической деятельности субъектов, наделенных властными полномочиями в соответствующей режимной сфере.

Очевидно, что по своему содержанию административно-правовые режимы могут значительно различаться. Но общее *целевое назначение* и единые общеправовые *принципы* (например, принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека; принцип возмещения ущерба, причиненного публичной властью; общие принципы публичного управления – эффективность, рациональность, оперативность, экономичность) определяют целостность института административно-правовых режимов.

Основной *целью* и главным назначением административно-правовых режимов является обеспечение управляемости общественными процессами и создание барьеров для правонарушителей в наиболее важных с точки зрения безопасности всего государства в целом сферах жизнедеятельности, а также противодействие коррупции.

Практическую реализацию этой цели обеспечивают режимы двух видов – **общие** и **специальные** (особые, экстраординарные).

Общие административно-правовые режимы устанавливаются в целях обеспечения позитивного эффективного двустороннего взаимодействия публичной власти и частных лиц в процессе регулирования различных социальных объектов и процессов (например, режим санитарно-эпидемиологического благополучия населения; режим защиты прав потребителей, разрешительный режим, паспортный режим).

Цель специальных (экстраординарных) режимов (например, режимов чрезвычайного и военного положения, режима государственной тайны, режима оборота оружия) более конкретизирована – защита от внутренней или внешней угрозы. Здесь имеются в виду как человеческий, так и природный факторы.

В содержание административно-правовых режимов включается значительный комплекс **средств, способов и специальных мер, обеспечивающих функционирование установленных режимов**. К таким мерам (средствам и способам) обеспечения режима относятся:

правоприменительная деятельность, в том числе использование специфических мер административного принуждения (например, ограничительных мер);

создание специальных органов (например, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, лицензирующие органы);

установление особого контроля за надлежащим соблюдением правопорядка в сфере действия режимов (например, контроль вышестоящих органов, судебный контроль, парламентский, прокурорский контроль, институт административной жалобы).

Классифицировать множество административно-правовых режимов возможно по различным основаниям.

В зависимости от временного критерия:

постоянно действующие режимы (режим государственной границы);

режимы, действующие в течение определенного срока (режим чрезвычайного положения).

В зависимости от территории распространения:

общефедеральные режимы (режим охраны государственной тайны, режим обороны);

региональные режимы (режим государственной гражданской службы субъектов РФ, режим муниципальной службы);

локальные режимы (режим закрытого административно-территориального образования, режим атомных электростанций).

В зависимости от объекта регулирования:

общие режимы (паспортный режим, режим обеспечения безопасности товаров и услуг, режим защиты прав потребителей);

комплексные режимы (процедурные режимы, среди которых режимы разрешения, стандартизации, метрологии и др., режимы государственной и муниципальной службы и ее разновидностей);

специальные режимы, подразделяющиеся, в свою очередь на две группы – объектно-специальные (природоохранные режимы заповедников, национальных и природных парков, режим ввоза и вывоза культурных ценностей) и ситуационно-специальные (режимы чрезвычайного и военного положения, режим борьбы с терроризмом).

§ 2. Режим чрезвычайного положения

Статья 56 Конституции РФ закрепляет: в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. (с изм. и доп.) «О чрезвычайном положении» введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Создаваемый в результате введения чрезвычайного положения правовой порядок способствует устранению обстоятельств, являющихся факторами угрозы, восстановлению законности, правопорядка, нормализации чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» 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, допускающий установленные 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. Таким образом, законодатель определяет чрезвычайное положение как особый правовой режим.

Основу чрезвычайного положения составляет особый административно-правовой режим, для которого характерно:

1) особое положение физических и юридических лиц, в отношении которых вводятся административно-правовые ограничения, запреты, устанавливаются специальные правила применения мер административного принуждения, усиливается административная ответственность;

2) использование особых форм управления территорией. Власть передается специальному субъекту с исключительной компетенцией (это действующие органы исполнительной власти или специально создаваемые временные органы особого управления). Например, временному специальному органу управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Органы особого управления могут издавать правовые акты в виде приказов и распоряжений по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения;

3) использование особых средств административно-правового регулирования.

Цель введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации заключается в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина, защите конституционного строя Российской Федерации. Режим чрезвычайного положения устанавливается в целях устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения.

В условиях режима чрезвычайного положения органам государственной власти предоставляются особые полномочия, которые необходимы для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ, устранения обстоятельств, послуживших основанием для введения указанного режима на соответствующей территории.

В статье 3 указанного закона в качестве обстоятельств, которые могут послужить основаниями для введения режима чрезвычайного положения, указываются:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности

населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение не может быть введено или продолжено на основании возможной, потенциальной угрозы безопасности граждан. Такая угроза означает отсутствие чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а в отдельных местностях – 60 суток.

При введении чрезвычайного положения на определенной территории особую значимость приобретают чрезвычайные меры как особое сочетание административно-правовых запретов и обязанностей для граждан и организаций и дозволений для правоприменителя. Статья 11 закона устанавливает меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения.

К ним относятся, например: полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления; установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства; усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта; и другие.

В дополнение к указанным мерам и временным ограничениям, в случае, если основанием введения чрезвычайного положения являются обстоятельства, связанные с изменением основ конституционного строя и иные обстоятельства, указанные в ФКЗ могут вводиться также: введение комендантского часа, т.е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан; ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов; приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения; и др.

Статья 20.5 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения (за ис-

ключением комендантского часа). Одним из видов наказания за данное правонарушение является административный арест, срок которого увеличивается до 30 суток.

§ 3. Административно-правовой режим военного положения

Административно-правовой режим военного положения имеет конституционно-правовую природу и особую значимость в любом государстве. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12.03.2014) «О военном положении»¹.

Кроме того, правовую основу административно-правового режима военного положения составляют следующие нормативные правовые акты: федеральные законы от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»; от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»; от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»; и др.

Согласно Федеральному конституционному закону от 30 января 2002 г. «О военном положении» под военным положением понимается 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.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

В период действия военного положения могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности, в частности, военная мобилизация.

Необходимо отметить, что для введения режима военного положения необходимо наличие четких оснований, связанных с агрессией против Российской Федерации, под которой понимается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

Для данного административно-правового режима предусмотрен особый порядок его введения.

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ. Президент РФ незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации и Государственной Думе.

В указе Президента РФ о введении военного положения должны быть определены:

- а) обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;
- б) дата и время, с которых начинает действовать военное положение;
- в) 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. Указ Президента РФ о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении Указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа. Решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением. Отказ также оформляется соответствующим постановлением Совета Федерации. Указ Президента РФ о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает свое действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России.

Обеспечение режима военного положения осуществляется органами государственной власти и органами военного управления в соответствии с полномочиями, предоставленными им указанным Федеральным конституционным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, путем применения предусмотренных законом мер.

За нарушение положений Федерального конституционного закона «О военном положении», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам военного положения, а также за правонарушения, совершенные в период действия военного положения, виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

§ 4. Режим противодействия терроризму

Административно-правовой режим противодействия терроризму является экстраординарным режимом, связанным с применением мер государственного принуждения для обеспечения государственной безопасности, территориальной целостности, защиты прав и свобод граждан.

В настоящее время сформировалась полноценная нормативно-правовая база, способная обеспечивать принимаемые государством меры по противодействию терроризму.

К числу основных нормативных правовых актов, регулирующих административно-правовой режим противодействия терроризму, следует отнести:

1) Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма (Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г.);

2) Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза (Москва, 19 декабря 2011 г.);

3) Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

4) Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

5) Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете»);

6) Концепцию противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденную Президентом РФ Д. Медведевым 5 октября 2009 г.; и др.

Понятие терроризма дано в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму», согласно которому *терроризм – это идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанными с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий*. При этом террористическая деятельность включает в себя: а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; б) подстрекательство к террористическому акту; в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Под **террористическим актом** понимается совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятия ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Указанный закон определяет противодействие терроризма как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц по: а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма); б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом); в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Решения о проведении контртеррористической операции и ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности (Директор ФСБ), 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.

В случае если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает территорию, на которой проживает значительное число людей, руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности уведомляет о введении правового режима контртеррористической операции и о территории, в пределах которой она проводится, Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Генерального прокурора РФ и при необходимости иных должностных лиц.

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 мер и временных ограничений:

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел РФ (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;

14) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

§ 5. Режим закрытого административно-территориального образования

Административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном действующим законодательством, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно Закону РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» в названных территориальных образованиях устанавливается особый правовой режим. Решение о создании (упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ по представлению Правительства РФ.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

В случае установления вредного воздействия организаций и (или) объектов, расположенных в закрытом административно-территориальном образовании, на территории, прилегающие к границам закрытого административно-территориального образования, этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ, присваивается статус зоны воздействия.

Функционирование закрытого административно-территориального образования находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении образования; медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий, обеспечения федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах и территориях закрытых административно-территориальных образований; выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами; обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает:

установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;

ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;

организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Обеспечение особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытых административно-территориальных образованиях осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Решение об установлении особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в конкретном закрытом административно-

территориальном образовании принимается Правительством Российской Федерации.

Право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории закрытого административно-территориального образования имеют юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании.

Проживание и (или) работа граждан в условиях особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании обеспечиваются мерами государственной поддержки.

Меры государственной поддержки включают повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости.

Режим запретной зоны устанавливается внутри территории закрытого административно-территориального образования, вокруг предприятия и (или) объекта и предназначен для доступа работающих граждан по производственной необходимости.

Особый режим включает в себя:

а) установление запретной зоны (территория объекта) и контролируемой зоны (территория закрытого образования без территории объекта);

б) ограничение на въезд и (или) проживание граждан на территории закрытого образования;

в) ограничение на полеты летательных аппаратов над территорией закрытого образования;

г) ограничение на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающее из ограничения на въезд и (или) проживание;

д) ограничения на создание и деятельность на территории закрытого образования организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;

е) организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Пропускной режим в контролируемой зоне закрытого образования устанавливается в соответствии с утверждаемой председателем комиссии и руководителем органа местного самоуправления закрытого образования инструкцией, которая согласовывается с территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне и органом федеральной службы безопасности, осуществляющими свою деятельность на территории закрытого образования.

Статья 20.19 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение установленного законом особого режима в закрытом административно-территориальном образовании в виде административного штрафа в размере от ста до одной тысячи рублей.

§ 6. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации

Административно-правовой режим охраны государственной границы представляет собой комплексный механизм, предусматривающий реализацию правовых, организационных, политических, военных и экономических мер по охране и защите государственной границы Российской Федерации, применяемых как по отношению к внешним субъектам права, так и в отношении физических и юридических лиц, находящихся на территории Российской Федерации, а также устанавливающий полномочия органов исполнительной власти и их должных лиц по обеспечению данного административно-правового режима.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности 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.

Режим охраны Государственной границы преследует не только цели обеспечения государственной целостности, суверенитета Российской Федерации, обороны и безопасности страны, но и экономические потребности Российского государства и общества.

Правовую основу режима охраны Государственной границы составляют следующие нормативные правовые акты:

1) Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»;

2) постановление Правительства РФ от 1 ноября 2008 г. № 872 «Об утверждении Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу»;

3) постановление Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. № 1310 «Об утверждении порядка применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы Российской Федерации в подводной сфере»; и др.

До недавнего времени важные функции по обустройству Государственной границы РФ выполняло Федеральное агентство по обустройству Государственной границы Российской Федерации. Однако Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 40 указанное Агентство было упразднено, а его функции были переданы Министерству транспорта РФ.

В первую очередь необходимо определить основные правовые положения, регламентирующие режим охраны государственной границы.

В соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации»² Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Государственной границей Российской Федерации является Граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют и граждане.

Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами, входящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Меры по охране Государственной границы рассматриваются как пограничные меры.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Режим охраны Государственной границы включает следующие компоненты: правила содержания и установления режима Государственной границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через Государственную границу; органы исполнительной власти, обеспечивающие режим охраны Государственной границы.

² Рос. газета. 1993. 4 мая.

Правилами содержания Государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством прохождения Государственной границы.

По решению Правительства Российской Федерации пограничный, таможенный контроль, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иные виды контроля при международных пассажирских перевозках железнодорожным транспортом могут осуществляться вне пунктов пропуска через Государственную границу.

Установление и открытие пунктов пропуска через Государственную границу также является важным элементом данного административно-правового режима.

Пункты пропуска через Государственную границу устанавливаются международными договорами Российской Федерации или Правительством Российской Федерации по представлениям федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, согласованным с пограничными органами и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, с учетом интересов сопредельных и других иностранных государств.

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пересечением Государственной границы и иным образом затрагивающая интересы Российской Федерации или иностранных государств, осуществляемая российскими и иностранными юридическими и физическими лицами, в том числе совместно, непосредственно на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации (в пределах пятикилометровой полосы местности), не должна:

- а) наносить вред здоровью населения, экологической и иной безопасности Российской Федерации, сопредельных с ней и других иностранных государств или содержать угрозу нанесения такого ущерба;
- б) создавать помехи содержанию Государственной границы и выполнению задач пограничными органами.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки.

Учебное издание

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник
2-е издание, пересмотренное и дополненное
Часть 1

Под редакцией
Старилова Юрия Николаевича

Редактор *Ю. С. Гудкова*
Компьютерная верстка *Л. О. Мецзяковой*
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подписано в печать 10.05.2016. Формат 70×100/16.
Уч.- изд. л. 65,2. Усл. п. л. 61,8. Тираж 1000 экз. Заказ 747

Издательский дом ВГУ
394000 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394000 Воронеж, ул. Пушкинская, 3