



**Дагестанский  
государственный  
университет народного  
хозяйства**

**Биярсланова Асият Магомедовна  
Абдулазизова Патимат Гасановна**

**Кафедра государственно-правовых дисциплин**

*Учебное пособие*

*(курс лекций)*

*по дисциплине*

**«Административное право»**

**для направления подготовки «Юриспруденция», профилей  
«Гражданское право», «Уголовное право»**



**Махачкала 2017**

УДК 342.9  
ББК 67.401

*Печатается по решению Учебно-методического совета Дагестанского государственного университета народного хозяйства*

**Составитель:** Биярсланова Асият Магомедовна, кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ДГУНХ, Абдулазизова Патимат Гасановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ДГУНХ.

**Внутренний рецензент:** Далгатова Аида Османгаджиевна, кандидат юридических наук, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин ДГУНХ.

**Внешний рецензент:** Алиев Абдулмалик Магомедович, кандидат юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права ДГПУ.

Биярсланова А.М., Абдулазизова П.Г. Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Административное право» для направления подготовки «Юриспруденция», профилей «Гражданское право», «Уголовное право» - Махачкала: ДГИНХ, 2017.- 147с.

В пособии раскрыты все основные теоретические положения по темам курса Административного права в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов, а также всех, кто интересуется правовыми основами местного самоуправления, развитием Административного права. Представляет интерес и может быть полезно в практической работе государственных и муниципальных служащих, депутатов представительных органов власти.

© Дагестанский государственный университет народного хозяйства. 2017.

© Биярсланова А.М., Абдулазизова П.Г. 2017.

## ***ПРЕДИСЛОВИЕ***

Российское административное право как одна из фундаментальных отраслей публичного права представляет собой огромную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти.

Основной и определяющей формой реализации государственной исполнительной власти в современных условиях является государственное управление, выступающее в качестве важнейшего вида государственной деятельности и сферы действия норм административного права.

Государственное управление в специальном организационно-правовом и административно-правовом смысле представляет собой деятельность государственной администрации (органов государственной исполнительной власти, их структурных подразделений и государственных служащих) по организации системы, структуры и процесса государственного управления и регулирования всех областей, отраслей и сфер жизнедеятельности гражданского общества. Однако односложное определение предмета административного права как отношений, складывающихся в сфере государственного управления, не может быть достаточно точным и определенным, потому что, во-первых, управляющие субъекты в сфере государственного управления нередко выступают участниками не только административно-правовых, но и многих других правоотношений (гражданско-правовых, трудовых и пр.); во-вторых, административно-правовое регулирование иногда выходит за пределы собственно государственного управления как основной формы реализации исполнительной власти и опосредует отношения соответствующих субъектов в других видах государственной деятельности.

По своему содержанию данное учебное пособие представляет собой краткое изложение ответов на вопросы всех тем вузовской программы полного курса общей и особенной части административного права.

Содержания данного курса, позволяет увеличить интенсивность освоения дисциплины, как в условиях учебных занятий, так и при самостоятельной подготовке. Рассмотрены теоретические изыскания виднейших ученых, изучающих проблемы административного права, предложен собственный взгляд авторов на рассматриваемые проблемы. Содержание курса лекций опирается на действующее законодательство и другие нормативно правовые акты по регулированию отношений в сфере государственного управления.

## **Лекция 1. Понятие, содержание и основные принципы исполнительной власти**

- 1. Понятие исполнительной власти, ее содержание и признаки**
- 2. Основные функции и принципы исполнительной власти**
- 3. Понятие и принципы государственного управления**
- 4. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть»**

### **1. Понятие исполнительной власти, ее содержание и признаки**

**Исполнительная власть** – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти (законодательной и судебной) и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции.

Исполнительная власть - инструмент защиты и обеспечения интересов гражданского общества и его отдельных членов. Функции исполнительной власти связаны с практической реализацией законов, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий.

#### **Цели исполнительной власти:**

- 1) обеспечение безопасности личности, общества, государства;
- 2) создание условий, способствующих благополучию личности, общества, государства;
- 3) создание условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни общества;
- 4) защита человека от противоправных посягательств.

#### **Признаки исполнительной власти:**

1. Самостоятельность и взаимосвязь с законодательной и судебной ветвями государственной власти.
2. Подконтрольность законодательной и судебной ветвям государственной власти.
3. Осуществляется специальными государственными органами и органами местного самоуправления, имеющими в установленном нормативном порядке компетенцию.
4. Это подзаконная власть, т.е. ее организация и функции должны основываться на нормах Конституции РФ, федерального закона и иных нормативно-правовых актах.
5. Организующая деятельность и реализация властных полномочий.
6. Применение норм административного принуждения.
7. Подготовка и издание правовых актов управления.
8. Правоприменительная и охранительная деятельность спец. органов и должностных лиц (государственных и муниципальных служащих).

Сфера отношений, в которой действует исполнительная власть:

- отношения власти с гражданином;
- хозяйственная, социальная и правоохранительная сферы, область внешних отношений и интересов;
- отношения с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с трудовыми коллективами этих образований.

Существуют два уровня исполнительной власти: федеральная исполнительная власть и исполнительная власть субъектов РФ.

## **2. Основные функции и принципы исполнительной власти**

Функция - назначение, роль, основное направление деятельности.

### **Основные функции исполнительной власти:**

- 1) исполнительная (правоприменительная) – исполнение Конституции, федеральных законов и законов субъектов РФ;
- 2) правозащитная – функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 3) социально-экономическая (обеспечительная) – создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления;
- 4) обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране;
- 5) регулирующая – осуществление руководства, контроля, координации, планирования, учета, прогнозирования и т. д.;
- 6) нормотворческая – осуществление в установленном порядке деятельности по принятию нормативных правовых актов;
- 7) охранительная (юрисдикционная) – применение к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства.

**Принципы исполнительной власти** – это общие положения, идеи, требования, которые характеризуют сущность управленческой деятельности.

Органы исполнительной власти в своей деятельности руководствуются следующими принципами.

1. Принцип народовластия.
2. Принцип законности.
3. Принцип разделения властей.
4. Принцип федерализма.
5. Принцип гласности.
6. Принцип приоритета и гарантированности прав личности.
7. Принцип централизации и децентрализации.

**1. Принцип народовластия.** Закрепленный в Конституции принцип народовластия означает, что народ - единственный источник власти, он осуществляет свою власть непосредственно и через органы исполнительной власти. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти

осуществляется как со стороны органов законодательной и судебной власти, так и со стороны народа. С этой целью установлен порядок отчетности должностных лиц органов исполнительной власти перед населением.

**2. Принцип законности** предусматривает обязанность всех органов государственной власти, должностных лиц соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Одной из основ поддержания законности и правопорядка является персональная ответственность должностного лица и гражданина за нарушение закона. Принцип законности заключается также в требовании строгого соблюдения норм Конституции РФ о соотношении актов органов государственной власти и актов, принимаемых субъектами. В частности, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией.

**3. Принцип разделения властей** отражает существование и самостоятельность трех ветвей власти - законодательной, исполнительной, судебной. Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои функции в установленных пределах.

**4. Принцип федерализма.** Компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституция РФ регламентирует соотношение правовых актов государственной власти и ее субъектов (законные акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для аналогичных органов субъектов Российской Федерации; законные акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти).

**5. Принцип гласности.** Конституцией Российской Федерации установлено, что законы подлежат официальному опубликованию. Нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

**6. Принцип приоритета и гарантированности прав личности.** Права личности являются высшей ценностью, и все государственные органы, в том числе органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами. Права граждан должны быть защищены от произвола органов государства и должностных лиц.

**7. Принцип сочетания централизации и децентрализации.**

Принцип централизации - сосредоточение большей части государственных функций в ведении центральных органов федеральной исполнительной власти. Централизация вытекает из единства системы исполнительной власти, обусловленного наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и их совместном ведении с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Централизованное осуществление исполнительной власти

сосредотачивается в руках федеральных органов и субъектов Российской Федерации в пределах, определенных законодательством.

Принцип децентрализации означает закрепление предметов ведения и полномочий за тем или иным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий подчиненному органу.

### **3. Понятие и принципы государственного управления**

**Государственное управление** – это целенаправленная организующая подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления в отраслях и сферах хозяйственного, социально-культурного и административно-политического (устройства) строительства.

Существует 2 подхода к определению понимания государственного управления.

1. Широкое понимание – деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий, т.е. деятельность по управлению представительной (или законодательной) органами власти, органами исполнительной власти, суда и прокуратуры.

В этом понимании государственное управление – более широкое понятие, чем исполнительная власть.

2. Узкое понимание – это подзаконная, юридически властная деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению возложенных полномочий. Сюда относится практическая деятельность Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов и т.д.

Принципы государственного управления делятся на:

- общие (социально-правовые)
- организационные.

#### **Общие принципы:**

- **демократизм** – народ выступает единственным источником власти, осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы исполнительной власти. Контроль за органами исполнительной власти осуществляется органами законодательной и судебной власти, прокуратуры, а также населением (общественный контроль).

- **законность** – деятельность органов исполнительной власти должна строиться на основе точного и неукоснительного соблюдения и исполнения конституции и законов, соответствия прилагаемых нормативных правовых актов актам высшей юридической силы.

- **объективность** – при осуществлении управленческой деятельности необходимо адекватно воспринимать происходящие процессы, устанавливать существующие закономерности и учитывать их при принятии управленческих решений и их реализации.

- **научность** – применение научных методов сбора, анализа и хранения информации, учета научных наработок в ходе принятия и реализации управленческих решений

- **конкретность** – осуществление управления должно строиться с учетом конкретных жизненных обстоятельств, т.е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления.

- **разделение властей** – подразделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с закреплением за ними в установленном порядке конкретных функций

- **федерализм** – деятельность органов исполнительной власти строится на основе нормативного закрепления разграничения компетенции и предметов ведения РФ и субъектами РФ

- **эффективность** – достижение целей управленческой деятельности должно осуществляться при минимальных затратах сил, средств и времени.

#### **Организационные принципы:**

- **отраслевой** – осуществление управленческой деятельности, организация системы управления строится с учетом общности объекта управления, который образует определенную отрасль) управление промышленностью, транспортом, связью, агропромышленным комплексом, образованием, здравоохранением и т.д.)

- **территориальный** – формирование системы управления основывается на территориальной основе (административно-территориальное деление)

- **линейный** – тип организации служб и подразделений, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, при котором руководитель в пределах своей компетенции обладает по отношению к подчиненным всеми правами распорядительства

- **функциональный** – органы и аппараты исполнительной власти осуществляют общие подведомственные функции управления (финансы, статистика, занятость)

- **двойного подчинения** – сочетание начал централизованного руководства с учетом территориальных условий и состояния объекта управления.

- **сочетания единоначалия и коллегиальности** – наиболее важные вопросы, касающиеся основополагающих аспектов управленческой деятельности, принимаются коллегиально, а оперативные, текущие, не требующие коллегиального рассмотрения. Решаются единолично.

#### **4. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть»**

Государственное управление — это государственная деятельность, обеспечивающая надежную и слаженную работу государственного механизма, необходимыми атрибутами которой являются нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирование и т. д.



Исполнительная власть — это система отношений, одним из важнейших элементов которой является управление. Она реально воздействует на общественные отношения посредством деятельности особых звеньев государственного аппарата, которые являются органами исполнительной власти, т. е., по существу, органами государственного управления и муниципального самоуправления. Государственное управление есть вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть как одна из частей единой государственной власти.

Понятие «исполнительная власть» является более узким по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления; эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного управления. Вместе с тем исполнительная власть определяет объем и характер властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления.

Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, выполняя присущие только им функции и полномочия, также используют в своей деятельности и государственное управление. Оно является более широким понятием по отношению к исполнительной власти, обуславливает качественные характеристики последней и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти.

#### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Дайте понятие исполнительной власти, охарактеризуйте ее черты.
2. Раскройте принципы исполнительной власти.
3. Что представляет собой организация государственного управления?
4. Раскройте содержание сущности исполнительной власти.

## Лекция 2. Административное право как отрасль права

1. Понятие и предмет административного права
2. Метод административного права
3. Система административного права
4. Понятие и структура административно-правовых норм
5. Источники административного права
6. Соотношение административного права со смежными отраслями права

### 1. Понятие и предмет административного права

Административное право – это одна из важнейших отраслей права. При помощи административного права государство регулирует систему общественных отношений возникающих в процессе организации и функционирования исполнительной власти, т.е. в сфере государственного управления, местного самоуправления, в области реализации уполномоченными органами и должностными лицами управленческих функций.

Административное право – это управленческое право (право управления).

**Административное право** – это важная отрасль права (система правовых норм), которая в целях выполнения задач и осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в процессе организации и функционирования исполнительной власти, а также в сфере внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности различных государственных органов.

В предмет административного права входят следующие группы отношений:

#### 1. управленческие отношения

Они встречаются в сфере организации и функционирования органов, осуществляющих хозяйственное, социально-культурное, административное и политическое строительство.

#### 2. отношения, возникающие в связи с обеспечением правовой защиты прав и свобод граждан

Речь идет о так называемой административной юстиции. Она представляет собой систему судебных и иных органов, рассматривающих споры между гражданами и исполнительной власти.

#### 3. административно-принудительные отношения

Возникают в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка.

#### 4. управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

#### 5. отношения, которые возникают при осуществлении общественными организациями делегированными им государством специальных

государственно-властных полномочий.

Для всех указанных отношений характерным является то, что они возникают в области государственного управления и местного самоуправления.

## **2. Метод административного права**

Метод правового регулирования - способы воздействия на волю и поведение участников правовых отношений.

Все методы правового регулирования принято делить на:

1. императивные (методы властных предписаний)
2. диспозитивные (взаимодействие сторон)

Суть методов административного регулирования управленческих отношений может быть сведена к следующему:

1. императивный

Установление определенного порядка действий, предписание к действию соответствующих условий, надлежащим образом оформленные в административно-правовой норме.

(метод предписаний)

несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридических последствий, на достижение которых ориентирует норма.

Кодекс об административных правонарушениях устанавливает, что административные наказания могут быть наложены не позднее 2 месяцев. Превышение срока не позволяет применить к лицу меры административной ответственности.

2. диспозитивный (согласования)

Он проявляется в административном праве при заключении административных договоров и при перераспределении или делегировании полномочий одних органов управления другим.

Все указанные методы правового регулирования характерны для административного права. Административное право использует и те и другие, отдавая предпочтение первым. Так, наиболее характерно для метода административного права использование предписаний, т.е. прямых средств распорядительного свойства, которые находят свое выражение в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне.

Административное право использует для регулирования административных отношений различные приемы и способы.

1) *предписание* — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой;

Наиболее характерны для административно-правового регулирования.

2) *запрет* — возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия;

Например, запрещено направление жалоб граждан тем должностным лицам, действия которые обжалуются. Нарушение этого запрета влечет привлечение должностного лица к дисциплинарной ответственности.

Во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно независимо от конкретной формы выражения властности. Наиболее характерны запреты для уголовного права.

3) *дозволение* — юридическое разрешение совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Так, оно выражается в предоставлении выбора одного из вариантов должного поведения или так называемое управление по усмотрению — это жесткий вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности должностными лицами при решении определенных задач, но они не вправе уклониться от такого выбора.

Например: при решении вопроса о привлечении лица к административной ответственности к нему могут быть применены различные административные наказания либо он может быть освобожден от ответственности.

Кроме того, дозволение выражается в предоставлении возможности действовать по своему усмотрению, т.е. совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия. Это мягкий вариант дозволения. Например, гражданин сам решает, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он рассматривает как противоправные.

### **3. Система административного права**

Административное право, как и другие отрасли права, представляет собой систему, состоящую из институтов и норм административного права.

Система административного права делится на общую и особенную части. Общая включает в себя нормы, охватывающие управление в целом, а особенная часть состоит из норм, действующих в пределах отдельных сфер деятельности исполнительной власти.

В рамках Общей части административного права выделяются нормы и институты, определяющие административное право в системе российского права. К ним относятся:

- предмет и метод правового регулирования отрасли;
- характеристику административно-правовых норм;
- особенности административно-правовых отношений;
- иерархию источников административного права;
- субъекты административного права;
- административно-правовые формы и методы деятельности субъектов государственного управления;
- административная ответственность;
- административно-процессуальное право;

Особенная часть административного права определяет организацию государственного управления в различных сферах государственной деятельности — в сферах экономики, социально-культурной, административно-политической.

В рамках указанных институтов выделяются нормы административного права, регулирующие управление в отдельных отраслях и сферах государственной деятельности – промышленности, сельского хозяйства, коммуникаций, торговли, обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции и ряда других.

#### **4. Понятие и структура административно-правовых норм**

Административно-правовая норма - это устанавливаемое государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере функционирования механизма исполнительной власти, государственного управления.

Нормы административного права:

устанавливают формы и методы государственного управления, способы обеспечения законности в государственном управлении;

регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия должностных лиц этих органов; взаимоотношения органов исполнительной власти с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами;

определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;

регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и экономической сферах.

**Структура административно-правовой нормы** – это внутреннее строение нормы, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей, элементов нормы.

**Внутренняя структура административно-правовой нормы совпадает со структурой норм других отраслей права и состоит из:**

- гипотезы
- диспозиции
- санкции.

**Гипотеза** – часть административно-правовой нормы, указывающая на условия (фактические обстоятельства), при наступлении которых норма начинает действовать (например: условия привлечения в административной ответственности)

Гипотеза как условие применения нормы зачастую не всегда выражена в ней самой и может находиться в структуре преамбулы, вводной части или общих положениях, в других нормах данного акта. Она может быть общей для нескольких норм. В некоторых случаях гипотеза может быть обнаружена в других, смежных или однородных актах. Такая «подвижность» гипотезы объясняется многообразием норм, действие которых привязано не только к

конкретному юридическому факту, но к событиям, явлениям большего масштаба в стране, регионе или отрасли.

Можно выделить некоторые виды гипотез административно-правовой нормы:

- по степени определенности: абсолютно определенные (конкретные обстоятельства) и относительно определенные (общая характеристика условий);
- по способу изложения: казуистичные и абстрактные;
- по назначению: общие и специальные;
- по внутренней структуре: простые (одно условие) и сложные (кумулятивные – одновременно несколько условий, альтернативные – одно из нескольких условий).

**Диспозиция** – часть административно-правовой нормы, в которой определяется правило поведения, предписываемое нормой, права и обязанности сторон.

В зависимости от формы выражения диспозиции АПН подразделяются на:

**Предписывающие** – возлагают на субъектов обязанность совершения определенных действий, предписывают им тот или иной вариант должного поведения, обязанность совершения ими тех или иных действий.

**Управомачивающие** – определяют в административном праве, как правило функции и полномочия субъектов государственного управления.

**Запрещающие** – диспозиции, которые содержат запрет на совершение тех или иных противоправных деяний (действий или бездействия).

Установленные диспозицией правила поведения предписывающего, дозволяющего и запрещающего характера могут содержаться в одной или нескольких статьях акта. Это связано с тем, что подобные правила часто обладают процессуальными свойствами, т.е. регулируют целый ряд последовательно совершаемых субъектом действий. Их трудно свести к одному простому правомерному действию. Все правила, носящие преимущественно характер диспозиции, изложены как цепь последовательных юридических действий.

**Санкция** административно-правовой нормы содержит меру ответственности за нарушение или невыполнение правил, установленных диспозицией.

Санкции имеют различный характер и могут содержаться в том же акте как элемент конкретной нормы или как обеспечивающий элемент для нескольких норм данного акта. Нередко применяются несколько санкций, часть которых может относиться к нормам других отраслей права. В этом просматривается как тесная взаимосвязь административного права с другими отраслями права и плотная обеспеченность санкциями административно-правовых норм других отраслей права. Как последствия нарушения нормы санкции могут быть:

- пресекательные:

- восстановительные;
- карательные.

## **5. Источники административного права**

Источники административного права - юридические акты различных государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. В зависимости от юридической силы актов, содержащих административно-правовые нормы, источники административного права можно разделить на следующие группы.

Акты федеральных органов подразделяются на Законы Российской Федерации и подзаконные федеральные акты.

Законы РФ:

а) Конституция РФ, обладает высшей юридической силой и является базой текущего законодательства;

б) акты Федерального Собрания РФ:

- федеральные конституционные законы - основные законы, которые содержат нормы, устанавливающие систему органов государственного управления, определяют круг прав и обязанностей граждан и общественных организаций;

- федеральные законы, издаваемые в порядке текущего законодательства, регулируют различные стороны общественной и хозяйственной жизни,

- акты Федерального Собрания (декларации, положения, постановления и др.).

Подзаконные федеральные акты:

- указы, распоряжения Президента РФ;
- постановления, распоряжения Правительства РФ;
- нормативные акты министерств и других центральных органов;
- приказы, постановления, инструкции иных федеральных органов исполнительной власти и руководителей федеральных предприятий, учреждений.

Акты субъектов Российской Федерации подразделяются на Законы и подзаконные акты субъектов Федерации.

Законы субъектов Федерации:

- конституции, уставы субъектов Федерации;
- законы субъектов Федерации.

Подзаконные акты субъектов Российской Федерации:

- указы, распоряжения президентов (губернаторов);
- постановления, распоряжения правительств субъектов Федерации;
- приказы, постановления министерств субъектов Федерации;
- приказы, постановления иных органов субъектов Федерации, руководителей учреждений субъектов Федерации.

Акты органов местного самоуправления - нормативные акты местной администрации, которые действуют только на территории края, области, города, района, сельской местности.

Виды актов местного самоуправления:

- распоряжения;
- решения.

Международные акты, которыми регулируются, например, некоторые вопросы безвизового пересечения границ, таможенного контроля.

## **6. Соотношение административного права со смежными отраслями права**

Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Эти отношения регулируются иными отраслями права.

Основным элементом системы права является отрасль права. Это относительно самостоятельное подразделение системы права, которое состоит из правовых норм, регулирующих качественно специфический вид общественных отношений. Правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, возникающие в процессе осуществления исполнительной власти, образуют такую отрасль, как административное право.

Отрасль права подразделяется на правовые институты - обособленные комплексы правовых норм, которые регулируют общественные отношения конкретного вида. Для административного права в качестве примера можно назвать институты административной ответственности и административного процесса.

Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Эти отношения регулируются иными отраслями права. Так, возникает взаимодействие со следующими правовыми отраслями:

- конституционным правом. Конституционное право закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования, взаимоотношений с субъектами других ветвей государственной власти; права и свободы граждан, часть которых реализуется в сфере государственного управления. Административное право берет начало в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их; определяет правовую реализацию прав и свобод граждан, компетенцию различных звеньев системы исполнительной власти; формы и методы государственно-управленческой деятельности и т. п.;
- гражданским правом. Нормами административного права регулируются правила движения имущества (передача, изъятие и т. д.) в сфере государственного управления. Нормы гражданского права регулируют отношения по владению, пользованию и распоряжению имуществом;



- уголовным правом. Нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, и меры взыскания, применяемые к лицам, совершившим их. Уголовное право устанавливает, какие деяния являются преступлениями, и виды наказания за их совершение. В определенных условиях отдельные деяния, относящиеся к проступкам, могут перерасти в преступления и наоборот, что свидетельствует о "подвижности" границ между административным и уголовным правом;
- финансовым правом. Финансовое право регулирует управленческие отношения, связанные с формированием бюджета, налоговой системы и т. д.;
- земельным правом. Значительная часть отношений, отнесенных к предмету земельного права, регулируется нормами административного права;
- трудовым правом. Деятельность государственных служащих является смежной областью регулирования трудовым и административным правом. Государственные служащие действуют от имени и по поручению государства. В процессе своей деятельности они выполняют организующие функции. Поэтому деятельность государственных служащих регулируется нормами административного права. Трудовые отношения служащего с администрацией (оплата, нормирование, охрана труда) к управлению не относятся и регулируются нормами трудового права;
- уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде основывается на общих процессуальных началах.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Что составляет предмет административного права?
2. Назовите основной метод административно-правового регулирования.
3. В чем заключается особенность административно-правовых норм?
4. Перечислите источники административного права.
5. Тождественны ли понятия «источники административного права», «административное законодательство»?
6. В чем заключается особенность административно-правовых отношений?
7. По каким критериям можно подразделить административно-правовые отношения на группы?
8. Акты, каких органов государственной власти РД являются источниками административного права?
9. Каково место административного законодательства РД в системе административного права РФ?
10. Какие законы Республики Дагестан образуют административное законодательство?

### **Лекция 3. Понятие и виды субъектов административного права**

#### **1. Понятие субъектов административного права**

#### **2. Виды субъектов административного права**

##### **1. Понятие субъектов административного права**

**Субъектами административного права** признаются лица и организации, которые в соответствии с установленными нормами могут выступать участниками административных правоотношений. Круг субъектов административного права многообразен.

В административные отношения вправе вступать любые лица, наделенные административной правосубъектностью.

Правосубъектность складывается из двух составляющих.

**1. Правоспособность** - установленная и охраняемая законом возможность субъекта вступать в различного рода административные отношения, приобретать права и обязанности в сфере государственного управления.

**2. Дееспособность** - способность субъекта своими действиями приобретать права, создавать юридические обязанности и нести ответственность за свои действия, т.е. возможность реализовывать свою административную правоспособность.

**Административная правоспособность гражданина** возникает в момент его рождения и прекращается со смертью. В свою очередь, дееспособность гражданина в полном объеме возникает с 18 лет. Частичная дееспособность граждан в сфере государственного управления наступает с 14 лет.

Необходимо отметить, что в ряде случаев гражданин может быть ограничен или даже лишен дееспособности. В частности, ст. 29 ГК РФ предусмотрено, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. В отношении такого гражданина устанавливается опека.

Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, в соответствии со ст. 30 ГК РФ может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над таким гражданином устанавливается попечительство.

Другим примером является ограничение по ст. 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в соответствии с которым гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Административная дееспособность частично наступает с 14 лет - получение паспорта, затем в 16 лет - возможность привлечения к административной ответственности и полная - по достижении гражданином 18 лет.

Для административно-правового регулирования характерно, что у ряда субъектов право- и дееспособность совпадают и возникают одновременно. Так, с момента создания государственного органа и закрепления за ним определенных полномочий он одновременно наделяется право- и дееспособностью. В их компетенции получает выражение административная правоспособность этих органов, а в закрепленных за ними полномочиях проявляется их административная дееспособность.

## **2. Виды субъектов административного права**

**Субъект административно-правовых отношений** - это лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством, являются участниками управленческих отношений, регулируемых нормами административного права, наделены определенными правами и обязанностями в сфере государственного управления и способны их осуществлять.

В качестве субъекта административного права можно рассматривать РФ, субъектов РФ, государственные и негосударственные организации. В этой роли они обладают административной правоспособностью, но в конкретных административно-правовых отношениях они не участвуют. Административной дееспособностью обладают их органы исполнительной власти или управления.

Субъекты административного права (административно-правовых отношений) могут быть индивидуальными и коллективными.

Индивидуальные субъекты:

- граждане Российской Федерации;
- иностранные граждане;
- лица без гражданства.

Коллективные субъекты:

а) государственные организации:

- органы исполнительной власти (государственного управления);
- государственные предприятия, учреждения и их объединения;
- структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией;

б) негосударственные организации:

- общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т. п.);
- трудовые коллективы;
- различные коммерческие структуры;
- органы местного самоуправления.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Дайте понятие административно-правового статуса граждан.
2. Перечислите права и обязанности граждан РФ, реализуемые в сфере государственного управления.
3. Назовите административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.
4. Каким законом определяется правовой статус иностранных лиц и лиц без гражданства.
5. Какими законами регулируется деятельность государственных корпораций?
6. Назовите виды некоммерческих организаций.
7. Кто может быть учредителем некоммерческой организации?
8. Обязательна ли регистрация общественных объединений?
9. Кто осуществляет надзор за соблюдением законов деятельностью общественных объединений?
10. Какими законами определяется административно-правовое положение религиозных объединений?

## **Лекция 4. Исполнительная власть как субъект административного права**

- 1. Понятие и виды органов исполнительной власти**
- 2. Президент и его полномочия в сфере исполнительной власти**
- 3. Правительство Российской Федерации**
- 4. Федеральные органы исполнительной власти**
- 5. Органы исполнительной субъектов РФ**

### **1. Понятие и виды органов исполнительной власти**

**Орган исполнительной власти** – это организация, которая являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, компетенцию, территорию, масштаб деятельности, образована в соответствии законодательством, наделена правом выступать по поручению государства, призвана в порядке осуществления исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственных, социально-культурных, административно-политической сферами, заниматься межотраслевым управлением.

Административная правоспособность и дееспособность органов исполнительной власти возникают одновременно с их образованием и определением компетенции; прекращаются в связи с их упразднением.

Образование, структура, порядок деятельности и компетенция органов исполнительной власти (их задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) определены и закреплены в соответствующих законах, положениях и иных нормативных актах.

Органы исполнительной власти:

- осуществляют организационно-распорядительную деятельность;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- имеют, как правило, постоянные штаты;
- образуются вышестоящими органами;

подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти.

Административно-правовой статус органа исполнительной власти как статус коллективного субъекта состоит из следующих блоков:

- целевого (включает нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности);
- организационно-структурного (предусматривает правовые предписания, регламентирующие: порядок образования, реорганизации и ликвидации; структуру; линейную и функциональную подчиненность);
- компетенционного – совокупность властных полномочий и подведомственности (компетенция в области планирования, контроля и т. д.).

Органы исполнительной власти можно разделить на виды по следующим основаниям:

1. В соответствии с федеративным государственным устройством.

2. В зависимости от объема и характера компетенции.
  3. В зависимости от организационно-правовых форм.
  4. По порядку разрешения подведомственных вопросов.
  1. В соответствии с федеральным государственным устройством
    - а) федеральные органы исполнительной власти (Правительство, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства).
    - б) органы исполнительной власти РФ
  2. В зависимости от объема и характера компетенции
    - а) органы общей компетенции, которые осуществляют управление большинством отраслей, их сферой деятельности.  
Правительство, администрация субъектов.
    - б) органы отраслевой (спец.) компетенции. – осуществляют руководство отдельными сферами или отраслями управления (министерства, ведомства, структурные подразделения администрации).
    - в) органы межотраслевой компетенции, которые ведают специальными вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (как правило это министерства и службы, а также аналогичные органы субъектов РФ).
    - г) органы смешанной компетенции, т.е. органы, имеющие признаки как отраслевой, так и межотраслевой сферы деятельности.
- Министерство здравоохранения РФ руководит подведомственными органами здравоохранения и осуществляет межотраслевое управление медицинскими службами МВД и министерства обороны.
3. Организационно-правовая форма - признак, по которому органы исполнительной власти подразделяются на:
- правительства (РФ, входящих в ее состав республик, городов федерального значения, а также в отдельных краях, областях);
  - министерства (федеральные, региональные)
  - службы (только федеральные);
  - агентства (только федеральные);
  - администрации или мэрии (в субъектах РФ, не являющихся республиками);
  - департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы – структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах РФ).
4. по порядку разрешения подведомственных вопросов.
    - а) единоначальные органы, в которых основные вопросы разрешаются их руководителем. (администрации, министерства)
    - б) коллегиальные, решающие основные вопросы на коллегиальной основе, т.е. большинством голосов, входящих в их состав. (Правительство).

## **2. Президент и его полномочия в сфере исполнительной власти**

Осуществляя государственную власть в качестве главы государства, Президент Российской Федерации возвышается над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Президент Российской Федерации,

не являясь формально главой исполнительной власти, активно влияет на деятельность исполнительно-распорядительных органов, что выражается в следующих формах:

- непосредственно (исходя из прямой подчиненности федеральных органов исполнительной власти);
- косвенно (через Правительство).

В сфере исполнительной власти Президент РФ обладает рядом полномочий, в частности:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
  - имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
  - принимает решение об отставке Правительства РФ;
  - представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации и ставит вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
  - по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров
  - формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации формирует Администрацию Президента Российской Федерации;
  - назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;
  - вносит законопроекты в Государственную Думу;
  - подписывает и обнародует федеральные законы (в том числе по вопросам исполнительной власти);
  - обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
  - издает указы и распоряжения;
- может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между различными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации или нарушения этими актами прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

### **3. Правительство Российской Федерации**

Правительство Российской Федерации - это коллегиальный орган,

который возглавляет систему исполнительной власти Российской Федерации и издает административно-правовые акты от своего имени. Согласно ст. 110 Конституции Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ. Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" принят 17 декабря 1997 г.

**Состав Правительства:**

- Председатель
- заместители Председателя
- федеральные министры.

Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Его освобождение от должности также осуществляется Президентом по собственной инициативе, по заявлению Председателя Правительства об отставке либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий.

Президент уведомляет обе палаты Федерального Собрания об освобождении Председателя Правительства от должности в день принятия решения.

Освобождение от должности Председателя одновременно влечет за собой отставку Правительства в целом. До назначения нового Председателя Правительства Президент вправе поручить исполнение его обязанностей на срок до двух месяцев заместителю Председателя. В случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет его заместитель.

Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства. Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

**Полномочия Правительства широки и многообразны.** Одно из основных полномочий связано с руководством работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, с контролем за их деятельностью.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Правительство осуществляет руководство рядом министерств, служб и агентств. Они подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство утверждает положения об этих органах, штаты и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; устанавливает порядок



назначения и деятельности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве; утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти; вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

Правительство вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве, а также их упразднить.

**В числе общих полномочий Правительства:**

- реализации внутренней и внешней политики страны;
- регулирование в социально-экономической сфере;
- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;
- реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Наиболее наглядно полномочия Правительства проявляются в различных сферах социально-экономической жизни страны.

#### **4. Федеральные органы исполнительной власти**

В соответствии с п. «г» ст.71 К РФ в ведении Российской Федерации находятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. систему федеральных органов исполнительной власти сейчас составляют:

- **федеральные министерства,**
- **федеральные службы,**
- **федеральные агентства.**

Они различаются по сферам деятельности (например, экономика, культура, оборона), организационно-правовым формам и содержанию выполняемых функций (например, правовое регулирование, надзор (контроль), управление государственным имуществом).

**Правовое положение федеральных органов исполнительной власти характеризуется следующими основными чертами:**

**1. Федеральные министерства (министерства РФ)** - основное звено системы федеральных органов исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, координации и контролю деятельности в этой сфере находящихся в их ведении федеральных служб и агентств, а также координации деятельность государственных внебюджетных фондов.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр РФ (федеральный министр), который назначается на должность и

освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства.

**2. Федеральные службы** - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор).

В настоящее время к их числу относятся федеральные службы: государственная фельдъегерская; внешней разведки; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; охраны; по военно-техническому сотрудничеству, оборонному заказу, миграционная, исполнения наказаний, регистрационная, судебных приставов, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения, по надзору в сфере образования и науки, по надзору в сфере транспорта, страхового надзора, таможенная, статистики и др.

**3. Федеральные агентства** - федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Главное здесь - финансовые и имущественные ресурсы теперь находятся в руках федеральных агентств.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъектов Федерации непосредственно или через создаваемые ими **территориальные органы** в соответствии со ст. 78 Конституции РФ

Территориальные органы входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти

Финансирование территориальных органов осуществляется, как правило, за счет федерального бюджета. Администрация субъектов Федерации выделяет для них помещения и создает необходимые условия для работы.

## **5. Органы исполнительной субъектов РФ**

Система и формы органов исполнительной власти в республиках определяются их Конституциями, законами и иными актами; других субъектов Российской Федерации - их уставами и иными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с законами, и указами Президента РФ.

В субъектах РФ действуют органы исполнительной власти общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Органами общей компетенции являются Правительство республик, администрация краев, областей, автономных областей, автономных округов.

Их структура, порядок формирования, организация деятельности определяется нормативными актами субъектов РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ не находятся в организационном подчинении соответствующим федеральным органам. Последние взаимодействуют с соответствующими их профилю министерствами и иными органами исполнительной власти субъектов Федерации. Отнесенные к их ведению полномочия федеральные органы исполнительной власти осуществляют на территории субъектов непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа) избирается по представлению Президента РФ законодательным органом государственной власти субъекта на срок не более пяти лет. Порядок выборов высшего должностного лица определяется законом субъекта Федерации, а их дата назначается постановлением законодательного органа субъекта;

Наименование высшего должностного лица устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта (отсюда - президент, губернатор, мэр и т.п.);

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Каково место исполнительной власти в системе разделения властей?
2. Какие органы входят в систему исполнительной власти РФ?
3. Определите порядок формирования и компетенцию Правительства РФ.
4. Укажите место Правительства РФ в системе исполнительной власти.
5. Назовите иные органы исполнительной власти РФ.
6. Как разграничивается компетенция федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ?
7. Назовите указы, регулирующие порядок организации исполнительной власти РФ.
8. Какое место занимает Президент РФ в системе исполнительной власти?
9. Назовите признаки, отличающие орган исполнительной власти от других государственных органов.
10. В какой организационно-правовой форме создаются федеральные органы исполнительной власти?

## **Лекция 5. Государственная служба и государственные служащие как субъекты административных правоотношений**

- 1. Понятие и принципы государственной службы**
- 2. Понятие и классификация должностей государственной службы**
- 3. Понятие и классификация государственных служащих**
- 4. Прохождение государственной службы**
- 5. Права и обязанности государственного служащего**
- 6. Поощрение и ответственность государственных служащих**

### **1. Понятие и принципы государственной службы**

**Государственная служба Российской Федерации** — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Система государственной службы Российской Федерации включает в себя следующие виды:

- Государственная гражданская служба Российской Федерации;
- Военная служба;
- Государственная служба иных видов.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Военная служба и государственная служба иных видов являются видами федеральной государственной службы

Государственная служба основана на следующих принципах:

- федерализма, обеспечивающего единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- законности;

- приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равного доступа граждан к государственной службе;
- единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы;
- открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализма и компетентности государственных служащих;
- защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

## **2. Понятие и классификация должностей государственной службы**

В соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" в федеральных государственных органах могут быть учреждены должности, имеющие следующий правовой статус:

1. Государственные должности Российской Федерации, которые устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов. Эти должности не относятся к должностям государственной службы, а замещающие их лица не являются государственными служащими (например, в федеральном министерстве таким лицом является только федеральный министр).

2. Должности государственной службы, которые учреждаются федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и предназначены для замещения государственными служащими. К их числу относятся:

- а) должности федеральной государственной гражданской службы;
- б) воинские должности;
- в) должности правоохранительной службы.

3. В федеральном государственном органе могут быть предусмотрены также должности, не относящиеся к должностям государственной службы. К их числу относятся, например, дежурный по этажу, сторож.

Под должностью государственной службы понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица государственного органа (учреждения), определяющая функциональное предназначение, полномочия и ответственность замещающего ее лица, а также расходы его нанимателя (государства, субъекта РФ) на его содержание и создание условий для выполнения им должностных обязанностей.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27 июля 2004 г. вместо ранее существовавшего деления на две категории ("Б" и "В") установлено деление должностей государственной гражданской службы на четыре категории:

- руководители;
- помощники (советники);
- специалисты;
- обеспечивающие специалисты.

К категории "руководители" относятся 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.

К категории "помощники (советники)" относятся 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.

К категории "специалисты" относятся должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

К категории "обеспечивающие специалисты" относятся должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Воинские должности в зависимости от их ранга (по своей значимости) делятся на составы применительно к делению системы воинских званий, установленной Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г.:

- 1) солдаты, матросы, сержанты, старшины;
- 2) прапорщики и мичманы;

3) офицеры (младшие, старшие, высшие).

Законом определено, что единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, а также общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами I ранга, утверждаются Президентом. Перечни иных должностей утверждаются в порядке, определяемом министром обороны РФ или руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В перечнях воинских должностей определяются воинские должности, которые могут замещаться военными служащими женского пола, гражданского персонала или замещаться на конкурсной основе. Каждой должности должно соответствовать одно воинское звание, которое указывается в штате соответствующей военной структуры. Это означает, что не допускается утверждение перечней воинских должностей и штатов с так называемыми вилочными званиями (например, подполковник - полковник).

В зависимости от установленного деления воинских должностей на составы различается порядок назначения на них, присвоения воинских званий и решения других вопросов военной службы.

### **3. Понятие и классификация государственных служащих**

Согласно Федеральному закону "О системе государственной службы Российской Федерации" государственным служащим является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях государственной службы и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта.

Состав государственных служащих неодинаков, их можно подразделить на определенные группы по различным критериям:

1. В соответствии с конституционным принципом разделения властей различаются государственные служащие органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

2. По масштабу деятельности органов государственной власти, где они служат, государственные служащие разделяются на федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Федерации.

3. Если взять за основу такой критерий, как функциональное предназначение и особенности службы по ее видам, то различаются государственные гражданские служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительной службы.

4. По объему должностных полномочий и, следовательно, их ответственности государственные служащие подразделяются на должностных лиц и служащих, не являющихся должностными лицами. Понятие должностного лица дано в ст. 2.4 КоАП.

5. Правовое положение государственных служащих, кроме замещаемых должностей государственной службы, характеризуется также званиями: классными чинами, дипломатическими рангами, воинскими и специальными званиями. Гражданским служащим присваиваются классные чины гражданской службы и дипломатические ранги, военным служащим - воинские звания, а сотрудникам правоохранительной службы - классные чины и специальные звания. 6. В зависимости от срока службы следует различать государственных служащих, назначаемых на должности государственной службы на неопределенный срок, на определенный срок, а также на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

7. Классификация государственных служащих может производиться и по иным критериям в зависимости от ее цели.

#### **4. Прохождение государственной службы**

Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование.

Поступление на гражданскую и службу и ее прохождение гражданами России осуществляются в добровольном порядке (по контракту). Прохождение военной службы осуществляется: гражданами России - по призыву и в добровольном порядке (по контракту); иностранными гражданами - по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Призыв граждан РФ производится для реализации их обязанности, предусмотренной ст. 59 Конституции.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном законодательством.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях:

- признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- лишения его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу;

- наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям,



составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, с использованием таких сведений;

близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) государственным служащим, если их государственная служба связана непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на основе межгосударственных соглашений.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация.

Государственная служба прекращается при увольнении государственного служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию.

## **5. Права и обязанности государственного служащего**

Должностные права и обязанности государственного служащего производны от функций и полномочий государственного органа, где он проходит службу. Это может быть должность руководителя, другого должностного лица или рядового государственного служащего.

Общие права и обязанности государственных служащих определяются федеральными законами о видах государственной службы. Особенностью этих прав и обязанностей является то, что они выражают не полномочия по замещаемой должности, а общие правила поведения и действий государственных служащих, условия и меры организационного характера, которыми обеспечивается исполнение ими полномочий по замещаемой должности. Такие права и обязанности разнообразны.

Каждый гражданский служащий независимо от полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы обязан соблюдать законодательство РФ.

Долг гражданского служащего состоит в том, чтобы соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Он должен поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не допускать разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни, здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство.

Гражданский служащий обязан беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и о членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Он обязан сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами, а также сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и отдавший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Гражданские служащие подлежат обязательной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" предусмотрены некоторые ограничения, связанные с гражданской службой.

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

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

2) осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы (гражданской 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 и 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 заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень указанных заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) 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 (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

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

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

Федеральными законами могут устанавливаться и иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещено участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, кроме случаев, установленных федеральным законом. Гражданскому служащему разрешено заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью, поскольку она не ограничивает свободу его действий по замещаемой должности гражданской службы.

Гражданскому служащему не разрешено замещать должность гражданской службы в случае назначения на государственную должность, избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, в органе профессионального союза.

Гражданскому служащему запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. В случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать эти бумаги (акции) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Государственный служащий не вправе получать в связи с исполнением должностных обязанностей от физических и юридических лиц подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха и поездок, в том числе зарубежных, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации с государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ.

Гражданский служащий не вправе 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 объединениями и организациями.

Гражданскому служащему запрещается использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

Гражданскому служащему запрещается использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к ним в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности. Ему запрещается создавать в государственных органах структуры политических партий, другие общественные объединения (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозные объединения или способствовать созданию указанных структур.

Гражданскому служащему запрещается 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. Ему запрещено 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.

Ему запрещено также прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Кроме того, после увольнения с гражданской службы гражданин не вправе: замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности; разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Правовое положение военнослужащих определяется Федеральным законом "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. и иными нормативными правовыми актами РФ. Оно имеет некоторые особенности, обусловленные функционально-целевым назначением и условиями военной службы.

Военнослужащий обязан: быть верным Военной присяге (обязательству), беззаветно служить своему народу, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию; строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров; дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом; совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество; быть дисциплинированным, бдительным, хранить государственную и военную тайну; соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Долг сотрудников правоохранительной службы - осуществлять профессиональную служебную деятельность по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. Поэтому на сотрудников правоохранительной службы возлагаются обязанности:

независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени принимать все возможные и законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, оказания помощи лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья;

обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций;

знать и уметь применять законодательство РФ в объеме, необходимом для исполнения своих служебных обязанностей;

соответствовать по состоянию здоровья и уровню физической подготовленности квалификационным требованиям, установленным для замещаемой должности правоохранительной службы;

в пределах обязанностей, установленных по замещаемой должности, своевременно рассматривать обращения граждан и организаций.

Особыми правами сотрудника правоохранительной службы являются:

право на постоянное хранение и ношение закрепленного за ним огнестрельного оружия и специальных средств в порядке, определяемом руководителем государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба;

право на применение физической силы и специальных средств, применение и использование огнестрельного оружия в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законом;

право на государственную защиту жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов его семьи в соответствии с законодательством РФ.

## **6. Поощрение и ответственность государственных служащих**

Правовое регулирование порядка поощрения и награждения государственных служащих, а также привлечения их к дисциплинарной, материальной и административной ответственности имеет цель обеспечить режим законности и укрепить служебную дисциплину на государственной службе.

Дисциплина на государственной службе - обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного регламента, уставов о дисциплине и иных актов.

Чтобы государственные служащие могли соблюдать требования служебной дисциплины при прохождении государственной гражданской, военной или правоохранительной службы, им должны быть созданы необходимые для этого условия. Представители нанимателя и другие должностные лица должны хорошо знать и строго соблюдать на практике установленный порядок поощрения, награждения и ответственности государственных служащих.

Согласно Закону о государственной гражданской службе Российской Федерации, за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения:

1. благодарность с выплатой единовременного поощрения;
2. награждение почётной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
3. иные виды поощрения и награждения государственного органа;
4. выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
5. поощрения Правительства РФ;
6. поощрения Президента РФ;
7. присвоение почётных званий Российской Федерации;

8. награждения знаками отличия Российской Федерации;
9. награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим Федерации устанавливаются законодательством субъекта.

За военную и правоохранительную службу, кроме перечисленных видов поощрения и награждения применяемых за гражданскую службу, предусмотрены и другие виды, а также определён порядок их применения.

За заслуги перед государством государственный служащий может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации.

Государственные награды России - высшая форма поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Государственными наградами являются: звание героя РФ, ордена, медали, знаки отличия РФ, почётные звания РФ.

Лица, удостоенные государственных наград, пользуются установленными законодательством Российской Федерации льготами и преимуществами (например, герои РФ). На граждан России, удостоенных государственных наград СССР, распространяются правила, предусмотренные Положением о государственных наградах и законодательством Российской Федерации.

Высокая эффективность поощрений возможна лишь при соблюдении установленных требований по их применению. Важнейшим требованием является соблюдение законности и обоснованности применения любой из мер поощрения. Они могут применяться лишь теми органами и руководителями, которым предоставлено такое право. При этом они обязаны применять только поощрения, предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами, в пределах предоставленной им власти и в установленном порядке.

Наряду с поощрением государственных служащих законодательство Российской Федерации предусматривает, когда это необходимо, юридическую ответственность, а именно дисциплинарную, материальную, административную, уголовную и гражданско-правовую. Ответственность выражается в применении тех или иных мер наказания, взысканий, мер имущественного характера за виновное совершение правонарушения, т.е. за такие действия (бездействие), которые законодательством признаны запрещёнными и вредными. Правонарушение делятся на преступления и проступки (деликты).

Дисциплинарная ответственность - это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного проступка или за другие неправомерные действия, не преследуемые в уголовном порядке.

Законом о государственной гражданской службе Российской Федерации предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за

неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным названным Законом.

Законом определён порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания обязательно проводится служебная проверка для установления всех обстоятельств проступка, что является важным условием принятия объективного решения представителем нанимателя и в то же время гарантией защиты прав гражданского служащего. Полностью, объективно и всесторонне должны быть установлены: 1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка; 2) его вина; 3) причины и условия, способствовавшие совершению им дисциплинарного проступка, мотивы его совершения; 4) характер и размер вреда, причинённого им в результате дисциплинарного проступка; 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданским служащим о проведении служебной проверки в случае, когда она проводилась в связи с таким заявлением.

Дисциплинарное взыскание налагается представителем нанимателя, т.е. должностным лицом, имеющим право назначать гражданского служащего на соответствующую должность. Это правило обусловлено характером взысканий: в частности, право предупреждать о неполном должностном соответствии и решать вопрос об освобождении от замещаемой должности гражданской службы принадлежит тем органам и руководителям, которым принадлежит право назначения на должность. Временное отстранение гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, от замещаемой должности также осуществляется представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регулируется Дисциплинарным уставом Вооружённых Сил РФ. Устав определяет сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по её соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров на их применение, а также



порядок подачи и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. Положения Устава распространяются не только на военнослужащих, но и на пребывающих в запасе или находящихся в отставке с правом ношения военной формы одежды прапорщиков, мичманов и офицеров при ношении этой формы.

Налагать дисциплинарные взыскания на военнослужащих могут только прямые начальники. Дисциплинарный устав определяет власть командиров (начальников) по их типовым должностям, например, права командира роты по наложению дисциплинарных взысканий на подчинённых ему солдат, матросов, сержантов и старшин; права командира полка (корабля 1 ранга) по применению дисциплинарных взысканий в отношении подчинённых ему офицеров, и так до министра обороны РФ включительно. Дисциплинарная власть, предоставленная младшим начальникам, всегда принадлежит и старшим начальникам. Командиры (начальники), должности которых в Уставе не упомянуты, в отношении подчинённых им военнослужащих пользуются дисциплинарной властью в соответствии с воинским званием, предусмотренным по занимаемой должности. Например, младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант - властью командира взвода (группы); генерал-майор и контр-адмирал - властью командира дивизии.

В Дисциплинарном уставе перечислены дисциплинарные взыскания, налагаемые на солдат, матросов, сержантов и старшин; на прапорщиков и мичманов; на офицеров, а также права командиров (начальников) по наложению взысканий на подчинённых им военнослужащих. Так, на сержантов и старшин срочной службы могут быть наложены следующие взыскания: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; лишение сержантского (старшинского) звания; лишение сержантского (старшинского) звания с переводом на низшую должность.

Вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительной службы изложены в Положении о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и других нормативных актах.

За нарушение служебной дисциплины на сотрудников могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение со службы, т.е. как на государственного гражданского служащего.

Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» установлена дисциплинарная ответственность прокуроров и следователей. За неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов учреждений прокуратуры имеют право налагать на них следующие взыскания: замечание; выговор; строгий выговор;

понижение в классном чине; лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; лишение нагрудного знака «Почётный работник прокуратуры Российской Федерации»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры.

Генеральный прокурор РФ имеет право налагать дисциплинарные взыскания в полном объеме. Он определяет полномочия соответствующих руководителей по привлечению к дисциплинарной ответственности работников, назначаемых им на должность.

Материальная ответственность государственного служащего наступает за неправомерные действия (бездействие), в результате которых причинён материальный ущерб государству. Ответственность выражается в возмещении государственным служащим причинённого им имущественного ущерба. Возмещение этого ущерба производится независимо от привлечения его к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которыми причинён ущерб нанимателю.

Материальная ответственность наступает при наличии прямого действительного ущерба; непосредственной причинной связи между противоправными действиями и наступившими вредными последствиями (ущербом); вины правонарушителя в причинении ущерба; если противоправные действия (бездействия) допущены им при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Порядок и условия привлечения государственных служащих к материальной ответственности различаются по видам государственной службы.

Трудовым кодексом РФ установлено, что правонарушители несут материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, в полном размере причинённого ущерба в случаях и порядке, предусмотренных письменным договором о коллективной (бригадной) материальной ответственности.

Законодательство о труде не распространяется на военнослужащих. Они несут материальную ответственность в соответствии с Федеральным законом от 12 июля 1999 г. «О материальной ответственности военнослужащих» СЗ РФ. 1999. N29. Ст. 3682. Закон устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причинённый ими при исполнении служебных обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закреплённому за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причинённого ущерба.

Действие Закона распространяется на военнослужащих, проходящих службу в Вооружённых Силах РФ по призыву и по контракту, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба.

Закон регулирует два вида материальной ответственности военнослужащих - ограниченную и полную. Различие в размерах материальной ответственности установлено в зависимости от служебно-правового положения

военнослужащих, формы вины, размера ущерба и других факторов.

Различаются следующие четыре варианта ограниченной материальной ответственности военнослужащих.

1. За ущерб, причинённый по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие-контрактники и граждане, призванные на военные сборы, несут материальную ответственность в размере причинённого ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет;

Военнослужащие - срочники - не более двух окладов месячного денежного содержания, за исключением случаев, когда законодательством установлены иные размеры материальной ответственности.

2. Военнослужащие-контрактники, виновные в причинении ущерба, вызванного уплатой воинской частью штрафов за простой контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей, несут материальную ответственность в размере причинённого ущерба, но не более двух окладов месячного денежного содержания и двух месячных надбавок за выслугу лет.

3. Командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учёта, хранения, использования, расходования, перевозки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причинённого воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причинённого ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

4. Командиры (начальники) воинских частей, виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причинённый излишними денежными выплатами, произведёнными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, в размере причинённого ущерба, но не более трёх окладов месячного денежного содержания и трёх месячных надбавок за выслугу лет.

Что касается полной материальной ответственности, то военнослужащие несут её в случаях, когда ущерб причинён:

1) военнослужащим, которому имущество было передано под отчёт для

хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;

2) действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

3) в результате хищения, умышленного уничтожения, повреждения, порчи, незаконного использования или расходования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления;

4) умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в военно-медицинских учреждениях и учреждениях здравоохранения военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

5) в военнослужащем, добровольно приведшим себя в состояние наркотического, токсического или алкогольного опьянения.

За ущерб, причинённый государственному органу, в котором служит сотрудник правоохранительной службы, он несёт материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

Вред, который сотрудник правоохранительной службы причинил при исполнении служебных обязанностей гражданам или организациям, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Что касается уголовной и гражданско-правовой ответственности гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы, то они несут её в соответствии с уголовным и гражданским законодательством Российской Федерации.

#### 4. Административная ответственность государственных служащих

Административная ответственность - это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений.

Административная ответственность имеет общие черты с другими видами юридической ответственности - уголовной, дисциплинарной, материальной. Это выражается в принудительном характере воздействия на правонарушителей, отрицательной оценке их поведения и наступлении неблагоприятных для них последствий, а также в общей цели, которую преследуют все виды правовой ответственности - воспитание правонарушителей и предупреждение правонарушений. В тоже время административная ответственность имеет свои специфические особенности, характерные признаки.

1. Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) от 30 декабря 2001 г. и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях.

2. Главное различие между административной и другими видами

ответственности (уголовной, дисциплинарной, материальной) заключается в основании ответственности. Административным правонарушением, согласно КоАП, признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Для привлечения к административной ответственности необходимо наличие состава административного правонарушения, т.е. совокупности специфических признаков, по которым проводится отличие правонарушения от преступления, дисциплинарного проступка и неправомерных действий, вызывающих последствия имущественного характера. Эти специфические признаки касаются объекта и объективной стороны, субъекта и субъективной стороны правонарушения.

Кроме противоправности и общественной опасности, обязательными признаками административных правонарушений являются виновность и наказуемость деяния. В КоАП даны определения вины, её форм и установлены критерии виновности юридических лиц. Юридическое лицо признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушения которых КоАП РФ или законами субъектов Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

3. Административная ответственность отличается от других видов ответственности и по её субъектам. К ним относятся не только физические, но и юридические лица.

Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста. С учётом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

4. В отличие от дисциплинарной ответственности, при которой между органом или руководителем, применяющим меры дисциплинарного взыскания, и лицом, привлекаемым к ответственности, существуют отношения подчинённости, при административной ответственности таких отношений нет. Административные наказания применяются судьями, органами, должностными лицами, специально уполномоченными рассматривать дела об

административных правонарушениях.

5. Административной ответственности присущ особый процессуальный порядок применения. По сравнению с порядком рассмотрения уголовных и гражданских дел он проще, что создаёт условия для оперативного и экономного разрешения дел об административных правонарушениях. В то же время он содержит необходимые гарантии законности, осуществления права физических и юридических лиц на защиту.

6. Имеются также особенности наложения и действия административных наказаний. К таким особенностям относятся: порядок привлечения к ответственности юридических лиц при их слиянии, присоединении, разделении и преобразовании; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность физических и юридических лиц; давность привлечения к административной ответственности; порядок возмещения имущественного ущерба и морального вреда, причинённых административным правонарушением, и др.

Административное наказание, налагаемое на физическое или юридическое лицо, - это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Дайте понятие государственной службы.
2. Какие виды государственной службы вы можете назвать?
3. Назовите принципы государственной службы.
4. Каков порядок поступления на государственную службу?
5. Каковы ограничения при приеме на государственную службу?
6. Как проходит аттестация государственных служащих?
7. Как прекращается государственная служба?
8. В чем особенности правового статуса государственного служащего?
9. Как соотносятся между собой понятия «государственная должность» и «должностное лицо»?
10. В каких случаях при поступлении на государственную службу устанавливается испытание?

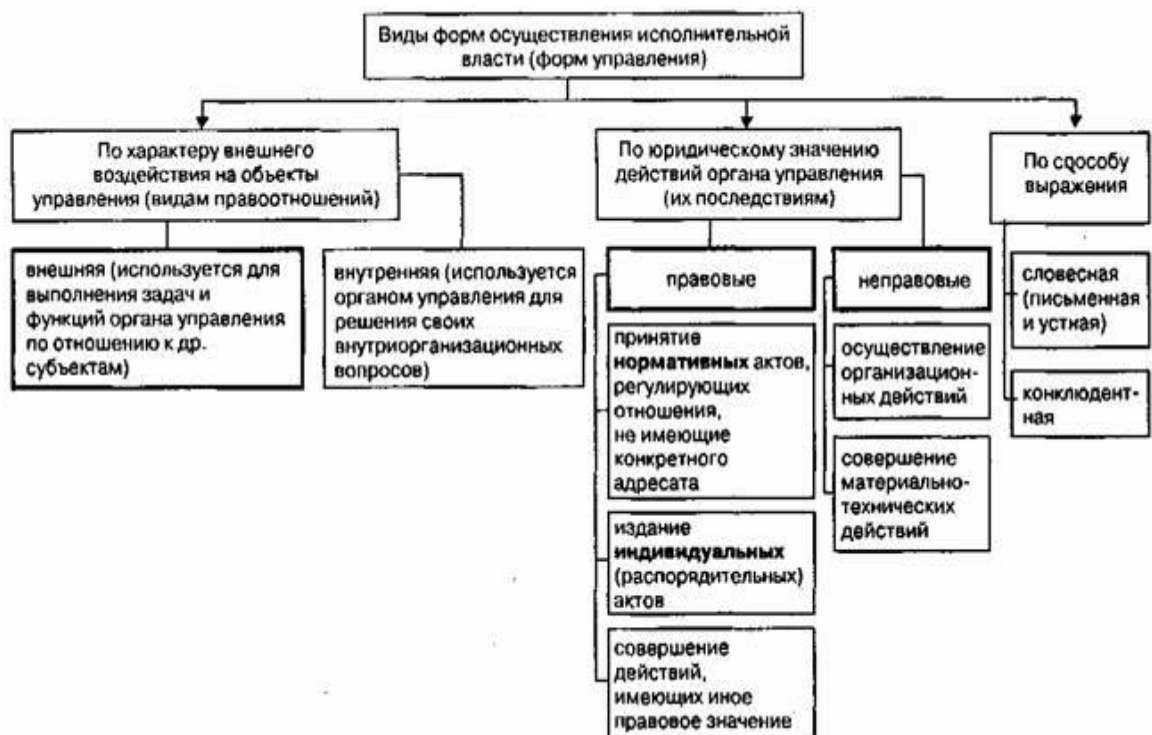
## Лекция 6. Формы и методы осуществления исполнительной власти

1. Формы и методы осуществления исполнительной власти
2. Понятие и виды актов исполнительной власти
3. Требования, предъявляемые к актам исполнительной власти и последствия их несоблюдения
4. Процесс принятия административных актов

### 1. Формы и методы осуществления исполнительной власти

Каждый вид государственной деятельности характеризуется определенными внешними проявлениями и регламентируется соответствующими нормативными правовыми актами. Принцип разделения властей предполагает как различное функциональное назначение каждой ветви единой государственной власти, так и различия в принимаемых ими правовых актах. Например, деятельность органов законодательной власти заключается в принятии законов и постановлений, обязательных для исполнения на конкретных территориях. Правосудие, осуществляемое судом, завершается вынесением приговоров, решений, постановлений, определений и т.д.

Исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти и их должностными лицами, может выражаться в издании подзаконных актов и других действиях, характеризующих их как субъектов внешних и внутриорганизационных управленческих отношений. Внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица в рамках своей компетенции называется формой управления.



*Формы осуществления исполнительной власти* – это внешне выраженные действия, совершаемые должностными лицами в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в рамках их компетенции и вызывающие определенные последствия.

Формы управления различаются:

в зависимости от объекта управления (вида правоотношений) – на внешнюю (при выполнении органом исполнительной власти своих задач и функций по отношению к внешним участникам управленческих общественных связей) и внутреннюю (при решении своих внутриорганизационных вопросов);

по способу выражения – на словесную (письменная и устная) и конклюдентную (с помощью условных знаков, изображений);

по характеру вызываемых последствий – на правовые и неправовые.

Правовые формы связаны с изданием таких правовых актов управления, которые влекут возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений между субъектом и объектом управления либо имеют иное правовое значение. Основными и наиболее значимыми правовыми формами реализации исполнительной власти являются принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов и издание индивидуальных (административных, распорядительных) актов в случае применения норм права к конкретным индивидуумам. Поэтому последние акты и называются индивидуальными. Но органами исполнительной власти на основе действующего законодательства могут совершаться, кроме того, действия, имеющие иное правовое значение, например: представление обязательных отчетов; осуществление обязательной государственной регистрации; выдача документов, подтверждающих наличие специального права (в частности, на вождение транспортных средств).

Неправовые формы реализации исполнительной власти именуются так потому, что не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий, – они не порождают, не изменяют и не прекращают административно-правовые отношения. Однако их роль велика, поскольку они обеспечивают выполнение органами исполнительной власти своих государственно-властных полномочий. Неправовые формы осуществления исполнительной власти могут предшествовать правовым, сопутствовать им либо следовать за ними.

Одной из неправовых форм является осуществление организационных действий, которые составляют значительную часть повседневной работы органов исполнительной власти. Это разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, обеспечение сочетания коллегиальности и единоначалия, изучение и обобщение опыта работы, подбор кадров и т.д. и т.п.

Другой неправовой формой реализации исполнительной власти является выполнение материально-технических действий. В управленческой деятельности они носят вспомогательный характер. Это сбор и анализ информации, проведение исследований и разработок, подготовка к изданию и



само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т.д.

Большинство организационных и материально-технических действий совершают государственные служащие, замещающие ведущие, старшие и младшие государственные должности государственной службы, а также другие специалисты и вспомогательный персонал органа исполнительной власти. Конечно, деление всех форм управления по любым основаниям условно, так как они тесно взаимосвязаны, переплетены одна с другой. Но все же они различны по своему юридическому значению. Эффективность управленческой деятельности в немалой степени зависит от умелого их сочетания.

Методы деятельности исполнительной власти – это способы осуществления управленческих функций и средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты (отрасли, предприятия, граждан).

Методы осуществления исполнительной власти разнообразны. По функциям субъектов управления они делятся на **общие**, используемые при выполнении всех функций управления на всех важнейших стадиях управленческого процесса, и **специальные**, применяемые при осуществлении отдельных функций на отдельных стадиях управленческого процесса.

В качестве общих методов управления выделяют методы убеждения, принуждения и поощрения.

**Убеждение** представляет собой способы воздействия на сознание и поведение людей, с помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников административно-правовых отношений. Граждане добровольно подчиняются юридическим нормам и сознательно участвуют в их осуществлении, если понимают задачи и цели государства, одобряют их.

Средствами убеждения являются обучение, пропаганда, агитация, разъяснение, обмен опытом. Метод убеждения должен быть основным.

**Поощрение** – это способ воздействия через интерес, сознание, которые направляют волю людей на совершение полезных с точки зрения поощрения дел.

Поощрительное воздействие способствует возникновению интереса, совершению определенных дел, получению моральных, материальных и иного одобрения.

Поощрение может быть моральным (грамота, благодарность),

- материальным (премия, ценный подарок).

- статусным, изменяющим правовой статус гражданина.

Например, присвоение почетного звания "Заслуженный юрист РФ" – смешанное, содержащее моральное и материальное поощрение, поощрение знака Герой РФ.

**Принуждение** заключается в применении субъектами исполнительной власти установленных административно-правовыми нормами принудительных мер в связи с неправомерными действиями.

(штраф)

По характеру воздействия на волю и сознание людей различаются

экономические и административные меры.

**Экономические** – это методы косвенного воздействия на объект управления. С их помощью орган исполнительной власти достигает желаемого поведения объекта управления, воздействуя на его материальные интересы. Для этого используют цены, налоги, проценты, премии, льготы и т.д.

**К методам административного прямого воздействия** со стороны органов исполнительной власти на соответствующие объекты управления относятся общие и непосредственные руководства, регулирования, контроль и т.д. Орган исполнительной власти в пределах своей компетенции принимает управленческое решение, юридически обязательное для объекта управления.

**2. Административное принуждение** является вспомогательным методом исполнительной власти, сочетается с убеждением и применяется в тех случаях, когда убеждения недостаточно для достижения цели, поставленной перед органом исполнительной власти.

Административное принуждение как метод управления состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение людей.

Признаки административного принуждения:

1. применяется на основе закона.
2. осуществляется посредством правоприменительных актов (протокол).
3. персонифицировано, т.е. применяется к конкретным субъектам права, нарушившим административно-правовые нормы.
4. для административного принуждения характерен внесудебный характер применения.
5. применяется в целях обеспечения административно-правовых норм, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющие ведомственных границ (правила дорожного движения).

**5. Меры административного принуждения** делятся на 3 группы:

1. Меры административного **принуждения** – это способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обязательств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций.

Основанием для применения мер административного предупреждения может служить предположение о намерении лица совершить административное правонарушение либо другое противоправное деяние. Административно-предупредительные меры не являются мерами наказания, носят профилактический характер и выражаются, как правило, в виде определенных ограничений и запретов.

К административно-предупредительным мерам относятся контроль и надзорные проверки, введение карантина, остановка движения транспорта на отдельных улицах в случае аварии или иного происшествия, закрытие участков государственных границы, проверка документов и досмотр вещей, принудительное доставление физических лиц для освидетельствования в

медицинские учреждения, принудительное выселение граждан из домов, грозящих разрушением, санитарный осмотр грузов, техосмотр транспортных средств.

**2. административно-пресекательные меры** – это способы и средства принудительного воздействия, применяемого в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий.

К таким мерам относятся административные задержания для составления протокола об административном принуждении, применение оружия и других специальных средств, отказ в выдаче лицензии, изъятие огнестрельного оружия, приостановление эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает техническим требованиям, наложение ареста на банковские счета организаций, привод в милицию.

**3. меры административной ответственности**, административные взыскания – это наказания, применяемые в установленном законом порядке уполномоченным органом или должностным лицом к виновному физическому или юридическому лицу. Административное взыскание может выражаться в моральном воздействии (предупреждение), материальном (штраф) или во временном лишении его специального права.

## **2. Понятие и виды актов исполнительной власти**

Посредством правовых актов органов исполнительной власти о как нормативного, так и индивидуального характера реализуется компетенция органов исполнительной власти в правовой форме. Актом управления признается подзаконное, официальное решение, принятое органом исполнительной власти в односторонне-властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия.

Подзаконность акта исполнительной власти означает, что его юридическая сила ниже, чем закона, поскольку он принимается на основе и в соответствии с действующими законами, должен соответствовать по содержанию, форме и порядку издания установленным требованиям. Например, ст. 115 Конституции определяет, что Правительство издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных актов Президента.

Официальность акта исполнительной власти состоит в том, что решение принимается органами или должностными лицами не от своего имени, а от имени государства. Во всех случаях воля, выраженная в актах управления, является государственной. Они издаются в процессе реализации государственной власти, государственно-властных полномочий. Отсюда – властный характер акта управления, обязательность содержащихся в нем предписаний. Неисполнение или ненадлежащее исполнение этих требований влечет соответствующую юридическую ответственность.

С точки зрения содержания, акт исполнительной власти – это

управленческое решение, касающееся задач и функций исполнительной и распорядительной деятельности. Субъекты управления принимают такие акты в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферами. К числу рассматриваемых актов относятся только правовые акты управления, а именно акты, издание которых влечет юридические последствия в виде установления (изменения, отмены) правовых норм или установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти. В этом заключается отличие правовых от неправовых норм осуществления исполнительной власти (организационных действий и материально-технических операций).

Акты исполнительной власти издаются ее субъектами и выражают их односторонне-властные решения, отличаясь, таким образом, например, от договоров, являющихся результатом соглашения сторон правоотношения. Односторонние действия выражают волю лишь одной стороны – органа исполнительной власти. Эта воля распространяется, естественно, лишь на подчиненные, подведомственные или подконтрольные (поднадзорные) данному органу управления объекты. Момент властности в актах управления выражен в наибольшей степени, что находит отражение в таких терминах, как «обязать», «запретить», «приказывать» и т. п.

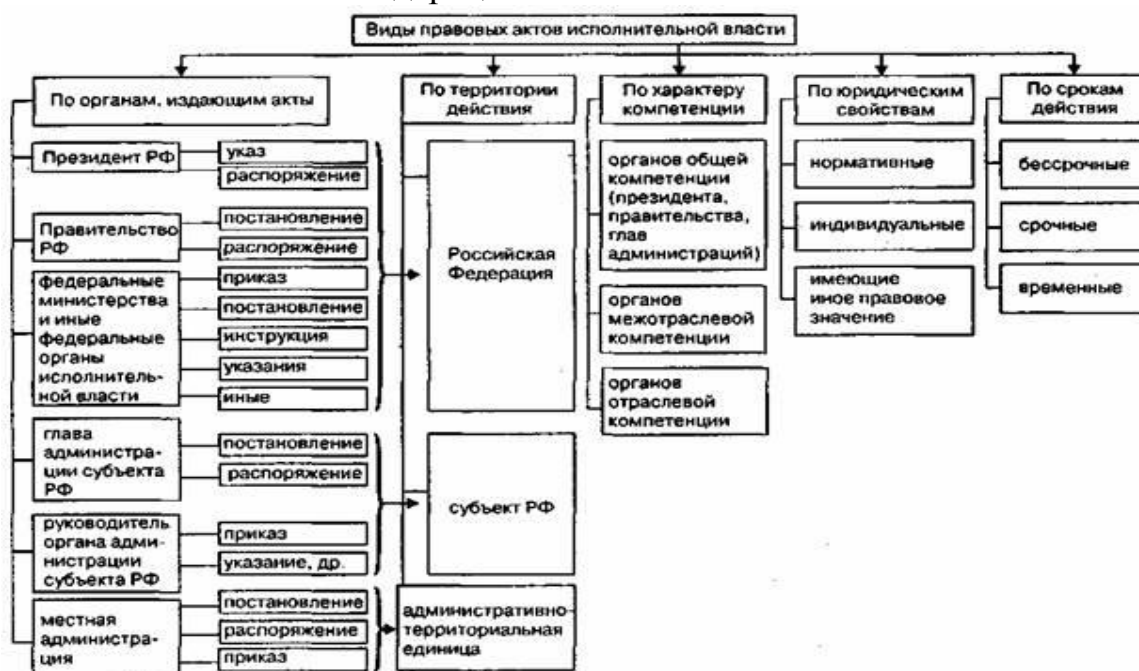
Акты исполнительной власти отличаются от других правовых документов как по внешнему оформлению, так и по наименованию и процедуре принятия. Принимаются они только по вопросам исполнительной и распорядительной деятельности и только в пределах соответствующей компетенции. Издаются они, как правило, в качестве письменного документа. Однако возможен и устный вариант, например в виде команд в системе военного управления. В определенных случаях используются условные знаки, изображения, например, запрещающие движение транспорта или предупреждающие о какой-либо угрозе техногенного характера.

Виды правовых актов управления классифицируются: по юридическим свойствам; по органам, издающим акты, и их компетенции; по наименованию актов; по территории и сроку их действия.

По юридическим свойствам правовые акты, как уже отмечалось, подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правоюридическим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Например, ст. 4 Правил, утвержденных постановлением Правительства от 4 сентября 1995 г., устанавливает, что проект перечня сведений, составляющих государственную тайну, разрабатывается экспертной комиссией и представляется на утверждение руководителю соответствующего государственного органа, который решает вопрос о целесообразности засекречивания самого перечня. А постановлением Правительства от 6 ноября 1998 г. внесены изменения в ряд постановлений Правительства в связи с

принятием Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации».



Нормативные акты управления детализируют законы, содержат механизм их реализации, организуют функционирование органов исполнительной власти, регулируют их взаимоотношения с другими участниками управленческих отношений. Нормативные акты управления устанавливают или изменяют общие правила поведения, которые носят безличный характер и рассчитаны на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям, например, правила приватизации государственных предприятий, правила дорожного движения, правила противопожарной безопасности, правила стандартизации и определения качества продукции, правила воинского учета, таможенные правила и многие другие. В ряде случаев на основе нормативных актов управления возникают правоотношения других отраслей права (финансового, трудового, природоохранительного и др.). Особо следует выделить нормативные акты управления, предусматривающие административную санкцию за их нарушение. Все эти нормативные акты являются одним из важнейших источников права. Без них невозможно функционирование органов исполнительной власти и всего государственного аппарата в целом.

Нормативные акты служат правовой основой для издания индивидуальных актов – актов правоприменения. Четкое определение свойств и признаков нормативных и индивидуальных (ненормативных) актов позволяет правильно оценить роль и значение того или иного вида акта в механизме правового регулирования. Без уяснения четкого отличия нормативных актов от индивидуальных (ненормативных) немислимы должное качество актов исполнительной власти, систематизация, публикация и введение в действие правовых норм, учет действующего нормативного материала.

Индивидуальные акты исполнительной власти не содержат общих правил, норм права. К таким актам относятся решения органов исполнительной

власти по конкретным вопросам, входящим в их компетенцию. Это – акты применения норм права к конкретным лицам и случаям. Они выступают в качестве юридических фактов, если законодательство связывает с ними возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений. С их помощью формируется персонал аппарата управления, обеспечивается оперативное устранение недостатков, осуществляется воздействие на нарушителей государственной дисциплины и т.д. Например, юридическим фактом является издание приказа (распоряжения) о назначении гражданина России на государственную должность государственной службы, так как с этим фактом связывается возникновение у него определенного объема полномочий. Значение юридического факта имеет постановление соответствующего органа (должностного лица) о наложении административного взыскания налицо, виновное в совершении правонарушения.

Правовые акты управления могут издаваться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и местной администрацией.

По компетенции (характеру разрешаемых вопросов) можно выделить акты органов исполнительной власти общей, межотраслевой (функциональной) и отраслевой компетенции.

По наименованию акты органов исполнительной власти и должностных лиц весьма разнообразны. Президент России издает указы и распоряжения; Правительство – постановления и распоряжения; федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы и иные федеральные органы исполнительной власти – постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения (нормативные акты), а также акты, изданные в ином виде, не имеющие нормативного правового характера (указания и др.). Руководители высших органов исполнительной власти субъектов Федерации (главы администраций) издают постановления и распоряжения, руководители органов администраций – приказы и указания; местные администрации – постановления, распоряжения, приказы.

Правовые акты управления классифицируются и по другим основаниям: по территории, сроку действия, по способу защиты содержащихся в них требований и др.

### **3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления**

Важнейшими требованиями, предъявляемыми к правовым актам управления, являются их законность и целесообразность.

Законность актов означает, что:

всякий акт управления может быть издан лишь в пределах компетенции соответствующего органа;

предписания акта не могут противоречить нормам законов и актов вышестоящих органов исполнительной власти;

при издании акта должны применяться лишь те его формы и

наименования, которые предусмотрены законодательством в отношении данного органа (соблюдение единых реквизитов);

должен соблюдаться установленный порядок подготовки, принятия и издания актов.

В соответствующих случаях правовой акт управления должен основываться на конституционном и договорном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти России и соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Статья 76 Конституции требует, чтобы законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не противоречили федеральным законам. При наличии противоречий действует федеральный закон или нормативный акт федеральных органов исполнительной власти. Во всех иных случаях действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации.

Акт управления не должен ограничивать или нарушать права и законные интересы граждан, негосударственных организаций и других участников административно-правовых отношений.

Целесообразность правового акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов. Поэтому акты управления должны быть научно обоснованными по содержанию и грамотными по форме. Они должны четко и ясно выражать цели издания, содержать точные сведения и проверенные факты. Крайне важно, чтобы они предусматривали и механизм их претворения в жизнь.

Чтобы обеспечить законность и целесообразность правовых актов исполнительной власти, действующее законодательство предусматривает определенный порядок их подготовки, принятия, опубликования, вступления в силу и действия.

Все правовые акты, вступившие в законную силу, обязательны для исполнения, за исключением тех, которые отменены в установленном порядке.

Не исключены оспариваемые акты управления. При обжаловании акт может быть признан или правомерным после устранения в нем недостатков, или недействительным. Акт отменяется в случаях: устарелости; незаконности; незаконности акта, положенного в его основу; нецелесообразности.

Статья 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает, что Конституционный Суд по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта государственной власти (в том числе по вопросам исполнительно-распорядительной деятельности) может принять решение о признании нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции. Это – основание отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом рассмотрения. Положения этих нормативных актов не применяются судами, другими органами и должностными лицами.

Статья 46 Конституции предоставляет гражданам право обжаловать в суд решения исполнительных органов и их должностных лиц. В этом случае, согласно ст. 7 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», суд, установив обоснованность жалобы, признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его права и свободы.

Правительство вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов Федерации (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты подведомственных ему федеральных органов. Акты этих органов, подведомственных Президенту, им и отменяются. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды вправе отменять только индивидуальные акты управления.

Приостановление действия акта управления, т.е. временное прекращение его действия до повторного рассмотрения, производится тем органом, который не вправе отменить его. Например, согласно ст. 85 Конституции Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия их Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Правительство в целях реализации своих постановлений и распоряжений на всей территории страны в пределах своей компетенции вправе приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений правительств республик, входящих в состав Российской Федерации.

Согласно КоАП, исполнение постановления по делу об административном правонарушении может быть приостановлено в связи с подачей жалобы

Суд общей юрисдикции по просьбе гражданина, подавшего жалобу на решение исполнительного органа (должностного лица), или по собственной инициативе может приостановить исполнение обжалуемого решения.

4. Первая стадия процесса принятия административных актов - подготовка решения (об утверждении, выделении, направлении, исполнении и т. п.) Этапы этой стадии:

- правовая инициатива. Акт принимается, если есть фактические и юридические основания. Основанием для принятия или отмены акта может быть инициатива субъекта исполнительной власти, поручение вышестоящего органа, обращение организации, заявление гражданина, иные;

- анализ ситуации и вариантов правового воздействия. В ходе анализа выясняются фактическое положение дел, возможные варианты решения возникающих вопросов;

- подготовка проекта. Разработка проекта возлагается на орган, структурное подразделение, должностное лицо, которым необходимо решение конкретного вопроса или выработка нормативного положения на определенный



срок. Проект акта подлежит обсуждению, согласованию и считается согласованным при наличии виз руководителей органов исполнительной власти.

Вторая стадия процесса принятия административных актов - принятие решения - предусматривает:

- возможное обсуждение и обязательное голосование в коллегиальных органах. Иногда решения принимаются путем опроса. Большинство правовых актов принимается единолично;

- внесение изменений в проект. Проект может быть признан негодным, что предполагает разработку нового, с учетом замечаний и требований, выдвинутых в процессе обсуждения и согласования;

- оформление решения. Оформление решения заключается в окончательном редактировании, подписании административного акта, присвоении порядкового номера и т. д.

Ведомственные нормативные акты, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. Цель государственной регистрации - проверка правового акта с точки зрения соответствия закону.

- только акты, содержащие правовые нормы, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. При этом нормы могут быть постоянно действующими (установленными без ограничения срока); временными (содержащими указание на действие в течение обозначенного временными рамками периода либо на действие до наступления определенного условия); принятыми в порядке эксперимента (если не указан срок их действия);

- акты всех видов (приказы, инструкции, указания, положения, постановления, разъяснения и т. п.), если в них имеются нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические, культурные и иные права, свободы и законные интересы граждан, гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных федеральных законодательных актах, а также устанавливающие вновь либо изменяющие, дополняющие или отменяющие организационно-правовой механизм реализации этих прав, свобод и законных интересов, действующий на момент представления акта на регистрацию;

- акты всех видов (приказы, инструкции, указания, положения, постановления, разъяснения и т. п.), носящие межведомственный характер, т. е. являющиеся обязательными для других министерств и ведомств, иных органов управления, а также для предприятий, учреждений, организаций, не входящих в систему министерства, ведомства, утвердившего акт;

- акты, принятые после 14 мая 1992 года;

- акты, изменяющие, дополняющие ведомственные нормативные акты, независимо от времени принятия последних, или распространяющие их действие, если в них содержатся нормы, затрагивающие права, свободы и

законные интересы граждан, или носящие межведомственный характер.

Доведение решения до сведения исполнителей, заинтересованных лиц осуществляется путем персонального ознакомления (устно, высылки копий, ознакомления под расписку и пр.), опубликования в средствах массовой информации, в специальных изданиях (сборниках, бюллетенях, газетах, журналах). В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 акты Президента РФ и акты Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания, а нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства "Юридическая литература" Администрации Президента РФ.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Перечислите правовые акты управления.
2. Назовите виды административно-правовых методов.
3. Что такое убеждение и как оно осуществляется?
4. Какие меры убеждения вы можете назвать?
5. Что такое поощрение и как оно применяется?
6. Назовите поощрительные меры.
7. В чем сущность государственного принуждения?
8. Какие государственные органы вправе использовать принуждение?
9. Какие меры принуждения используются в административном порядке?
10. Как соотносятся убеждение и принуждение в деятельности органов исполнительной власти?

## **Лекция 7. Административная ответственность. Административные наказания**

**1. Понятие и основание административной ответственности, ее отличие от других видов юридической ответственности**

**2. Понятие, признаки административного правонарушения**

**3. Юридический состав административного правонарушения**

**4. Административные наказания**

**1. Понятие и основание административной ответственности, ее отличие от других видов юридической ответственности**

Административная ответственность – это применение уполномоченного органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему административное правонарушение.

В РФ действует большое количество административных правил. Правила дорожного движения, санитарно-эпидемиологические, таможенные, правила пограничного режима, ЧП и т.д.

Особенности административной ответственности:

1. Административная ответственность регулируется нормами института административной ответственности.

КоАП, Таможенный Кодекс, Положение о комиссии по делам о несовершеннолетних, закон .

2. Основанием административной ответственности является административное правонарушение.

Уголовной ответственности – преступление,

Дисциплинарной ответственности – дисциплинарный проступок,

Материальной ответственности – причинение материального вреда.

3. Субъектами административной ответственности могут быть физические и юридические лица, уголовной ответственности – только физические лица, материальной ответственности – физические и юридические лица.

4. За совершение административного правонарушения применяются меры административного наказания

5. Административное наказание налагается органами и должностными лицами на неподчиненных им правонарушителей, а также судами. Меры уголовной ответственности – только судом, дисциплинарные взыскания – вышестоящими по подчиненности органами и должностными лицами, материальной ответственности – только судом.

6. Применение административного наказания не влечет судимости и увольнения с работы. Применение мер уголовной ответственности влечет судимость, одной из мер дисциплинарного взыскания является увольнение с работы.

7. Большинство составов административного проступка можно назвать формальными, т.е. административная ответственность наступает, как правило,

независимо от того, имеются ли непосредственно отрицательные последствия от данного нарушения или нет.

## **2. Понятие, признаки административного правонарушения**

Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные настоящим Кодексом, наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством УО.

Характеристикой признаков административного правонарушения является понятие действие или бездействия, которые отражают правовые понятия деяния. Действие – это форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований, нарушением запретов (например, нарушение правил дорожного движения). Бездействие – это пассивная форма поведения правонарушений, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований (например, отсутствие сертификата).

Признаки административного правонарушения:

1. антиобщественность, т.е. причиненный вред законным интересам граждан, общества и государства.
2. противоправность заключается в совершении деяния, нарушении нормы административного и иных отраслей права (трудового, земельного, финансового), охраняемых мерами административной ответственности.
3. виновность, противоправные деяния являются административным правонарушением только в том случае, если имеет место вина данного лица, т.е. содеянное было совершено, умышлено или по неосторожности.
4. наказуемость деяния, т.е. наступает административная ответственность.

## **3. Юридический состав административного правонарушения**

Под составом административного правонарушения понимается совокупность таких элементов, как объект (объект. сторона, субъект). Объект административного правонарушения – это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности (права и свободы, нравствен. Общественный и государственный порядок, собственность, права и свободы граждан, установленный порядок управления и т.д.

Объективная сторона заключается в совершении деяния, запрещенного нормами права. Наличие объективной стороны во многих случаях зависит от

времени, способа, места, характера совершения деяния, наступивших вредных последствий, совершение противоправного деяния в прошлом, систематичность противоправного деяния.

Содержание объективной стороны может включать характер деяния:

1. неоднократность, т.е. совершение 2-х и более однородных административных деяния.

Неоднократное квалифицируется как единое правонарушение.

2. повторность означает совершение одним и тем же лицом в течение 1 года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному взысканию. Оно является обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

3. длящееся правонарушение является действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Длящееся административное правонарушение является единым независимо от продолжительности действия или бездействия (нарушение сан.-эпид. правил на транспорте).

Субъект – лицо, совершившее административное правонарушение. Субъекты административного правонарушения бывают индивидуальными и коллективными.

Коллективные – юридические лица и коллективные образования.

Индивидуальные – физические лица.

Признаки индивидуального субъекта делятся на 2 группы:

1) общие, которыми должно обладать любое лицо, привлекаемое к административной ответственности (достижение 16 лет, вменяемость).

2) специальные, отражающие

а) особенности труда или служебного положения (должностное лицо, водитель, работник предприятия торговли).

б) прошлое противоправное поведение

(лицо, находящееся под надзором, лицо, ранее привлекавшееся к административной ответственности).

в) иные особенности правового статуса (лица без гражданства, военнослужащие).

Субъективная сторона административного правонарушения – это психическое отношение субъекта к совершаемому противоправному действию или бездействию и его последствий. Оно может быть выражено в форме умысла и неосторожности. (задачу № 6, 10, 12, стр. 195).

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий.

Административное правонарушение признается совершенным неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело наступление вредных последствий, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение

либо не предвидело возможности наступления, хотя должно было и могло их предотвратить.

Отличие административного проступка от преступления в степени общественной опасности. Преступление влекут более серьезные последствия, чем административные проступки: (нарушение правил дорожного движения, повлекшие аварию).

#### **4. Административные наказания**

Административное наказание – это мера ответственности за административное правонарушение, применяемое к лицу, совершившему данное правонарушение, в установленном законом порядке.

Цель административного наказания (ст. 23)

1. воспитание лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения закона и уважения к правопорядку.

2. предупреждение лицом совершения новых правонарушений.

3. предупреждение совершения правонарушений другими лицами.

Виды административных наказаний:

1) предупреждение

2) штраф

3) конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения

4) лишение специального права, предоставленного данному гражданину

5) обязательные работы

6) административный арест

7) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства

8) административное приостановление деятельности

9) дисквалификация

10) административный запрет на посещение мест проведения спортивных соревнований в дни их проведения

Предупреждение, Оно носит характер морального воздействия, заключается в официальном осуждении поступка правонарушителя, но не содержит ни имущественных, ни личных ограничений. Оно применяется к людям, впервые совершившим правонарушение, чаще по неосторожности, если оно не повлекло вредных последствий.

Выносится письменно или фиксируется иным способом (устное предупреждение работника полиции).

Штраф – это разовое денежное взыскание, назначаемое в определенной сумме.

Штраф есть денежное взыскание, налагаемое за административные правонарушения в случаях и в пределах, предусматриваемых настоящим Кодексом, выражающееся в величине, кратной минимальному размеру месячной оплаты труда, установленная законодательством РФ на момент окончания или пресечения правонарушения, а также в величине, кратной

стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размеру незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения.

В исключительных случаях для выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров и особой необходимостью усиления административной ответственности законами РФ может быть установлен штраф в большем размере.

Штраф может быть применен за любое административное правонарушение. При определении размера штрафа следует руководствоваться не только Кодексом об административных правонарушениях, но и законом от 14 июля 1992 года "О порядке перерасчета размера штрафов, предусматриваемых Кодексом об административных правонарушениях".

**Конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения,** состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства. Конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Конфискация огнестрельного оружия и боевых припасов, других орудий охоты не может применяться к лицам, для которых охота является единственным источником существования.

Порядок применения конфискации, перечень предметов, не подлежащих конфискации, установлен законодательством РФ.

Например, конфискуется радиоаппаратура, если она изготовлена или используется без разрешения, предметы контрабанды.

**Лишение специального права, предоставленного данному гражданину,** (права управления транспортными средствами, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств), применяется на срок до 3 лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Срок лишения такого права не может быть менее 30 дней, если иное не установлено законодательством РФ.

Лишение право управления средствами транспорта не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления в состоянии опьянения, невыполнение требования работника милиции об остановке транспортного средства, оставление в нарушающем установленные правила месте. Дорожно-транспортное происшествие, участником которого они являются, уклонение от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения.

Лишение право охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

#### **Обязательные работы,**

применяются на срок до 2 лет с отбыванием их по месту постоянной работы лица, совершившего административное правонарушение, и с

удержанием до 20 % его заработка в доход государства. Исправительные работы назначаются районным (городским) народным судом (судьей). Срок их не может быть менее 15 дней, если иное не установлено законодательством РФ.

Исправительные работы не могут быть применены к лицам, не имеющим постоянного места работы.

**Административный арест** состоит в содержании под стражей в местах, определенных ОВД.

Устанавливается и применяется лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток. Назначается судом (судьей).

Административный арест не может применяться к:

- 1) беременным женщинам
- 2) женщинам, имеющим детей в возрасте до 12 лет
- 3) лицам, не достигшим 18 лет
- 4) инвалидам I и II групп
- 5) военнослужащим

Административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.

заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, - контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из РФ.

Например, Федеральный закон от 30 марта 1995 года "О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызываемого ВИЧ" предусматривает депортацию из РФ лиц без гражданства в случае выявления у них ВИЧ-инфекции.

Все меры административных наказаний, кроме ареста, применяются и к несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет. Штраф применяется к ним, если они имеют самостоятельный заработок. Дела о проступках несовершеннолетних чаще всего передаются на рассмотрение комиссии по делам несовершеннолетних, которая применяет более мягкие меры, чем предусмотрено в Кодексе об административных правонарушениях.

За проступки несовершеннолетних могут быть наказаны их родители. Например, за потребление детьми наркотиков без назначения врача, за нарушение правил дорожного движения, за появление в общественных местах подростка до 18 лет в пьяном виде, за распитие спиртных напитков.

На родителей может быть наложен штраф. Конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного данному гражданину, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения спортивных соревнований в дни их проведения могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий. Другие



административные наказания могут применяться только в качестве основных. За одно административное правонарушение может быть наложено основное либо основное и дополнительное наказание.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Назовите основание административной ответственности.
2. Назовите элементы юридического состава административного правонарушения.
3. Какие обстоятельства служат основанием освобождения от административной ответственности?
4. Перечислите меры административной ответственности.
5. Дайте классификацию мер административного принуждения.
6. Кто из коллективных субъектов административного права может быть привлечен к административной ответственности?
7. Какие нормативные акты регулируют административную ответственность юридических лиц?
8. За какие правонарушения привлекаются к административной ответственности юридические лица?
9. Какие виды наказаний предусмотрены для юридических лиц?
10. Как определяются размеры административных штрафов, налагаемых на юридических лиц?

## **Лекция: 8. Органы и должностные лица, применяющие меры административного принуждения**

**1. Судьи и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях**

**2. Административные комиссии при городских, сельских, поселковых, районных администрациях.**

**3. Администрации городов, районов, поселков сел**

**4. Комиссии по делам несовершеннолетних**

**5. Районные суды (судьи)**

**1. Судьи и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях**

Кодекс об административных правонарушениях определяет три основных вида органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела этой категории:

1) судьи (мировые судьи);

2) коллегиальные юрисдикционные органы при районных, городских, районных в городах исполнительных органах, к которым относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, а также иные государственные органы в соответствии с их полномочиями, задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента или Правительства РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

1) мировыми судьями;

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;

4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

**2. Административные комиссии при городских, сельских, поселковых, районных администрациях.**

Все дела об административных правонарушениях, подведомственные административным комиссиям, можно разделить на 2 группы :

1. Дела исключительной компетенции / занятие запрещенным промыслом, нарушение правил связи, нарушение законодательства о религиозных культах и др./.

2. Дела смешанной компетенции (правонарушения, посягающие на государственный, общественный порядок, различные виды собственности,

права и свободы граждан).

### **3.Администрации городов, районов, поселков сел**

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления" функция сельских, поселковых исполнительных органов осуществляется главами местных муниципальных образований, если такая должность предусмотрена уставом муниципального образования и иными выборными лицами местной администрации.

Административные комиссии являются единственными юрисдикционными органами, специально образуемыми для рассмотрения всех категорий дел об административных правонарушениях, за исключением отнесенных законодательством к компетенции других органов (должностных лиц). В состав комиссий входят председатель, его заместитель, ответственный секретарь, а также члены комиссии.

В настоящее время порядок образования и деятельности административных комиссий регулируется правовыми актами субъектов РФ. Например, в соответствии с Уставом г. Москвы организация деятельности районной административной комиссии относится к полномочиям районной управы.

Сельские и поселковые административные комиссии, а в некоторых субъектах РФ - районные и городские комиссии создаются и функционируют на основе уставов муниципальных образований и в соответствии с законами субъектов Федерации.

### **4.Комиссии по делам несовершеннолетних**

Задачи, функции и порядок деятельности комиссии по делам несовершеннолетних на муниципальном уровне определяется Положением о комиссии по делам несовершеннолетних, утвержденной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 июля 1967 г. Комиссии по делам несовершеннолетних рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела в отношении родителей и лиц, их заменяющих, не обеспечивших дополнительный надзор за несовершеннолетним и пренебрегающих своим родительским долгом.

В состав комиссии входят председатель, его заместитель, освобожденный секретарь, а при необходимости вводится штатная должность инспектора по работе с детьми. Кроме того, в состав комиссии входят депутаты представительных органов государственной власти или самоуправления, работники органов образования, здравоохранения, сотрудники органов внутренних дел, других учреждений, представители общественности.

### **5.Районные суды (судьи)**

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам

несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет. Кроме того, комиссии рассматривают дела о правонарушениях подростков, отнесенные к компетенции других юрисдикционных органов (должностных лиц) в случае передачи этих дел на рассмотрение соответствующих комиссий.

Районные народные суды (судьи)

В соответствии со ст. 23.1 КоАП представителями судебной власти, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции, являются судьи районных судов, судьи гарнизонных военных судов, судьи арбитражных судов и мировые судьи.

В настоящее время, согласно Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 г. <\*> (с изменениями от 15 декабря 2001 г.), мировой судья в пределах своей компетенции уполномочен рассматривать административные дела в качестве суда первой инстанции.

В соответствии с Кодекса об административных правонарушениях могут рассматривать как единолично судьи, так и районные суды, но ст. 202 возлагает осуществление указанных полномочий непосредственно на судей. К полномочию судей относится рассмотрение дел.

1) по которым в качестве меры взыскания предусмотрены исправительные работы или административный арест

2) который по своему характеру могут быть отнесены только в подведомственность судьи (проявление неуважения к суду, воспрепятствование явки в суд присяжных или народных заседателей и др.).

3. особой сложности и значимости (дела, связанные с использованием богатств контин. нимфа).

4. другие категории дел.

мелкое хищение государственного или общественного имущества, ст. 49  
нарушение права граждан на ознакомление со списком избирателей, ст. 405.

## 5. Органы внутренних дел

Самостоятельную и самую многочисленную группу органов отраслевой административной юрисдикции составляют предусмотренные гл. 23 КоАП органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие органы исполнительной власти (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

К юрисдикционным относятся органы внутренних дел; органы различных видов транспорта (железнодорожного, морского, речного, воздушного, пассажирского, автомобильного и электротранспорта); органы, осуществляющие государственный надзор (ветеринарный, пожарный, санитарный, горный и промышленный, ядерной и радиационной безопасности и др.); органы налоговой службы; органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

городские (районные) военные комиссариаты и т.д.

Полномочия должностных лиц. Характеризуя различные виды органов административной юрисдикции, необходимо иметь в виду, что все юрисдикционные функции от имени этих органов выполняют соответствующие должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, предусмотренные Особенной частью Кодекса об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ, в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебных обязанностей.

Перечень должностных лиц, которые от имени юрисдикционных органов рассматривают дела об административных правонарушениях, устанавливается названным Кодексом, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать: 1) руководители и заместители руководителя соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений; 2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, от имени органов, указанных в ст. 22.1 КоАП, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, если Кодексом или законом субъекта РФ не установлено иное.

Объем (содержание) полномочий должностных лиц характеризуется видами и размером административных наказаний, которые они могут применять к правонарушителям. Так, административный арест и конфискацию могут применять только судьи, а начальник органа внутренних дел, например, за мелкое хулиганство вправе лишь наложить административный штраф; размер штрафных санкций, налагаемых на правонарушителей, зависит от должностного положения лица, рассматривающего дела об административном правонарушении. Максимальные размеры штрафных санкций назначают руководители юрисдикционных органов. С должностным положением правоприменителя может быть связан и вид административного наказания, налагаемого на правонарушителя. Так, начальник Главного управления Государственной инспекции по маломерным судам РФ, его заместители, начальники таких инспекций субъектов РФ и начальники бассейновых инспекций и их заместители вправе лишить нарушителя правил плавания на внутренних водных путях (судоводителя) права управления маломерным

судном, а государственные инспектора по маломерным судам могут применить административное наказание только в виде предупреждения или штрафа.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Назовите органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.
2. Какие органы уполномочены применять наказания к юридическим лицам?
3. Каковы полномочия органов местного самоуправления в сфере правового регулирования административной ответственности?

## **Лекция: 9. Понятие, принципы и субъекты административного процесса**

- 1. Понятие и основные черты административного процесса**
- 2. Принципы административного процесса**
- 3. Понятие и виды субъектов административного процесса**
- 4. Субъекты, имеющие личный интерес в деле**
- 5. Лица и органы, содействующие осуществлению производства**

### **1. Понятие и основные черты административного процесса**

**Административный процесс** — это урегулированный законом порядок, последовательность действий, совершаемых уполномоченным органом или должностным лицом в целях достижения позитивного результата при разрешении индивидуальных административных дел, а также для разрешения управленческих конфликтов и споров в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. Он направлен на реализацию правомерного применения норм материального административного права и имеет своей конечной целью повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, государственного управления.

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

Общим объектом административного процесса являются общественные отношения, регулируемые различными отраслями права: административным, гражданским, трудовым, финансовым, муниципальным и другими, кроме уголовного. Это дает возможность представить административный процесс как совокупность различных видов административных производств по реализации правомерных отношений, возникающих при осуществлении индивидуальных дел независимо от того, к какой отрасли права относятся регулируемые правом общественные отношения. В этом отношении административно-процессуальные нормы, по справедливому утверждению многих ученых, могут быть выделены в отдельную отрасль права.

Особенности административного процесса:

1. Представляет собой разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти.
2. Целью является достижение определенных юридических результатов и разрешение управленческих дел.
3. Промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в

официальных документах (протокол, постановление).

4. Регламентируется административный процесс нормами.

5. Объектом административного процесса являются общественные отношения, регулируемые различными отраслями права: административное, трудовое, финансовое, гражданское УП.

По мнению Д.Н. Бахраха, общими для административного процесса, а значит, и для любого из входящих в него производств являются следующие стадии:

анализ ситуации, в ходе которого собирается, изучается информация о фактическом положении дел, о реальных фактах, о существующих проблемах. Эта информация фиксируется на материальных носителях в виде протоколов, справок, схем, отчетов и т.п. и кладется в основу управленческих решений;

принятие решения (приказа, постановления, инструкции), в котором фиксируется воля субъекта власти. Будучи административным актом, оно, как правило, носит обязательный характер;

исполнение решения.

В ряде случаев признается целесообразным усложнение процедуры решения исполнительной властью определенных категорий дел, установление дополнительных стадий. Так, ряд производств (приватизационное, по жалобам и др.) дополнены стадиями возбуждения дела, в производстве по делам об административных правонарушениях необходимой является стадия пересмотра постановлений.

Отправляясь от общей характеристики административно-процессуальной деятельности, можно выделить прежде всего основные черты, свойственные ее юрисдикционному пониманию как наиболее предпочтительному в юридическом смысле и наиболее подверженному правовому регулированию. При этом необходимо учитывать, что административно-юрисдикционная деятельность имеет определенные границы, не позволяющие полностью отождествить ее с любым вариантом государственно-управленческой деятельности вообще<sup>1</sup>.

*Административный процесс* в юрисдикционном смысле своим источником имеет возникающие в сфере государственного управления специфические споры между сторонами регулируемых административно-правовыми нормами управленческих общественных отношений. Это — споры о *праве административном, или же административно-правовые споры*.

С учетом особенностей административно-правовых отношений следует ориентироваться на то, что, как правило, административно-правовые споры возникают по инициативе управляемой стороны,



испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, правовой акт управления) дефектным. Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности), а также между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). Наконец, административно-правовые споры могут иметь место в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).

Административно-процессуальная деятельность базируется на определенных принципах, которые, во-первых, характерны для государственно-управленческой деятельности в целом, во-вторых, близки по своему характеру к принципам правосудия и, в-третьих, отражают специфику административной юрисдикции. К числу таких принципов относятся: законность, компетентность, процессуальное равенство сторон, охрана интересов государства и личности, достижение материальной истины, доступность, гласность, экономичность, состязательность.

## **2. Принципы административного процесса**

Особое значение при реализации административного процесса имеют принципы деятельности:

1. законность, соблюдать конституцию РФ, законов и иных нормативных актов
2. объективность означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств рассматриваемого дела.
3. равенство перед законом и органом, разрешающим дело.
4. гласность.

Исключение составляют случаи, когда открытое рассмотрение дела противоречит интересам охраны государственной тайны.

### **5. своевременность**

Своевременное выявление обстоятельств каждого дела означает соблюдение установленного административно-правовыми нормами процессуальных сроков, которое должно обеспечить неотвратимость ответственности, предупреждение новых правонарушений.

6. ведение дел на национальном языке.
7. право пользоваться услугами адвоката.
8. ответственность должностных лиц за правильное ведение дел.

9. право обжалования решений.

### **3. Понятие и виды субъектов административного процесса**

**Субъекты административного процесса** – это сторона в процессе, занимающая свой законный интерес, свое право, оспариваемое или нарушаемое другой стороной.

Одним из субъектов административного процесса является компетентный орган или должностное лицо, которые наделены правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определять движение и судьбу дела, повт. органы, налагаемые администрацией взыскания.

Другой стороной процесса являются лица, защищающие свои права и интересы:

- 1) лицо, привлекаемое к административной ответственности
- 2) потерпевший
- 3) законные представители обеих сторон, т.е. лица, привлекаемые к административной ответственности и потерпевшего
- 4) адвокаты

В административном процессе участвуют также лица и органы, содействующие осуществлению производства:

- 1) свидетели
- 2) эксперты
- 3) переводчики
- 4) понятые

### **4. Субъекты, имеющие личный интерес в деле**

**Субъекты, имеющие личный интерес в деле**

Права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии КоАП.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

### **Потерпевший**

Потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Потерпевший может быть опрошен в соответствии с административным законодательством

### **Законные представители**

Законные представители физического лица

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители.

Законными представителями физического лица являются его родители,

усыновители, опекуны или попечители.

Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом в отношении представляемых ими лиц.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

**Законные представители юридического лица**

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители.

Законными представителями юридического лица в соответствии с настоящим Кодексом являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

**Защитник и представитель**

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему - представитель.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП.

## **5. Лица и органы, содействующие осуществлению производства**

### **Свидетель**

В качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Свидетель вправе:

- 1) не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;
- 2) давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;
- 3) пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- 4) делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае

необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, свидетель несет административную ответственность.

Под близкими родственниками понимаются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки.

### **Понятой**

В случаях, предусмотренных КоАП должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно в случаях, предусмотренных главой 27 КоАП. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты.

Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе.

Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол.

### **Специалист**

В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист обязан:

1) явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

2) участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;

3) удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Специалист вправе:

1) знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;

2) с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

3) делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, специалист несет административную ответственность.

### **Эксперт**

В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Эксперт обязан:

1) явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

2) дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения.

3. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

4. Эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Эксперт вправе:

1) знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;

2) с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

3) указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу

которых ему не были поставлены вопросы.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, эксперт несет административную ответственность.

### **Переводчик**

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, переводчик несет административную ответственность.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Назовите виды административно-процессуальной деятельности.
2. Назовите виды административно-процедурного производства.
3. Назовите правовую базу регистрационного производства.
4. Что понимается под лицензированием отдельных видов деятельности.
5. Назовите виды административно - юрисдикционной деятельности.
6. За какие правонарушения привлекаются к дисциплинарной ответственности?
7. Назовите меры дисциплинарных взысканий.



## **Лекция 10. Виды и стадии административного производства**

**1. Понятие и система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях**

**2. Административное расследование**

**3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях**

**4. Пересмотр постановлений**

**5. Новый Кодекс административного судопроизводства**

**1. Понятие и система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях**

**Стадия производства** по делам об административных правонарушениях – это относительно самостоятельная часть производства, которая наряду с общими задачами производства имеет присущие только ей задачи, иные особенности (круг участников производства, оформление решений специальными процессуальными документами и др.)

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из стадий:

1. Административное расследование.
2. Рассмотрение дела.
3. Пересмотр постановления.
4. Исполнение решений.

### **2. Административное расследование**

В случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области налогов и сборов, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии с КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ либо закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение. При вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в определении.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил начальником вышестоящего таможенного органа на срок до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

### **3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях**

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;

2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, правильно ли оформлены иные материалы дела;

4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

6) имеются ли ходатайства и отводы.

Обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела.

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано административное дело, не могут его рассматривать в случае, если это лицо:

1) является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

В этих случаях судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних и некоторые другие рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Этот срок может быть продлен мотивированным определением судьи, органа, должностного лица,

рассматривающими дело, но не более чем на один месяц (например, если необходимо дополнительное выяснение обстоятельств дела).

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении.

Согласно ст. 29.7 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении:

объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;

проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;

выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае:

поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;

выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела, в соответствии с частью 3 статьи 29.4 КоАП РФ;

выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии со статьей 29.5 КоАП РФ.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении составляется при рассмотрении дела коллегиальным органом (комиссией по делам несовершеннолетних, административной комиссией и др.).

Принятие и оформление решения (постановления) по делу. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится определение:

- 1) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;
- 2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Таким образом, постановление выносится, если разбирательство по делу

закончено. В постановлении указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела: имел ли место состав правонарушения, дается его юридическая квалификация по статье кодекса или закона субъекта РФ, указывается наказание либо основания прекращения производства по делу и др.

Принятие определения означает, что дело может быть рассмотрено в другое время, другим субъектом или по нему необходимо провести дополнительное расследование.

Доведение принятого решения до сведения.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического (юридического) лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

#### **4. Пересмотр постановлений**

Глава 30 КоАП РФ регламентирует порядок пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано следующими лицами:

- лицом, в отношении которого ведется производство по делу;
- потерпевшим;
- законными представителями физического (юридического) лица;
- защитником.

Постановление обжалуется:

- 1) вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном

правонарушении.

Жалоба на постановление подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо:

- 1) выясняет, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;

- 2) разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;

- 3) направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу.

Жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

Жалоба рассматривается судьей, должностным лицом единолично; они не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

По результатам рассмотрения жалобы выносится одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) об отмене постановления и прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований КоАП, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом. При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Копия решения по жалобе в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подала им жалобы либо прокурору по его просьбе.

Решение по жалобе может быть обжаловано в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

## **5. Новый Кодекс административного судопроизводства**



15 сентября 2015 года наступило важное событие для судебной системы – вступил в силу новый Кодекс административного судопроизводства РФ (за исключением нескольких норм, которые начнут действовать 15 сентября 2017 года и 1 января 2017 года). К юрисдикции нового кодекса теперь относятся, например, оспаривание кадастровой стоимости, дела о взыскании налогов и санкций с физических лиц, оспаривание решений и действий госорганов и их должностных лиц (например, судебных приставов), нормативных правовых актов, защита избирательных прав граждан, прекращение деятельности некоммерческих организаций, политических партий и СМИ и т. д.

Производство по делам об административных правонарушениях нормами КАС РФ не регулируется. По делам об административных правонарушениях нужно по-прежнему обращаться к разделу IV КоАП РФ и главе 25 АПК РФ.

КАС РФ также ничего не забирает из-под юрисдикции арбитражных судов. Дела, возникающие из публичных правоотношений, но вытекающие из предпринимательской или иной экономической деятельности, продолжают рассматривать арбитражные суды в соответствии с разделом III АПК РФ.

Большинство процессуальных моментов перенесены в КАС РФ из ГПК РФ, но есть и новые положения. Так, чтобы инициировать судебное разбирательство, нужно обратиться в суд с административным иском заявлением (до этого – заявления и исковые заявления). Нововведением стал и формат извещения участников процесса, а также свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков посредством SMS и электронной почты (ст. 96 КАС РФ). Суд может выбрать такие способы извещения, если у него будет письменное согласие участников на это.

Одна из особенностей нового кодекса – дополнительное требование к представителям: они должны иметь высшее юридическое образование. Теперь представители обязаны предъявить суду документы, подтверждающие не только их полномочия, но и образование (ст. 55 КАС РФ). Если представитель не предъявит диплом, суд откажет в признании его полномочий на участие в административном деле. Так что теперь сторонам по делу придется обращаться исключительно к профессионалам.

Кроме того, новый кодекс помимо исчисления сроков годами, месяцами или днями допускает возможность исчислять их часами (вероятно, это потребуется в редких случаях, например, если гражданина поместили в психиатрическую клинику в 20.00, то административное заявление нужно подать в течение 48 часов, а именно до 20.00 – ст. 276 КАС) (ч. 4 ст. 92 КАС РФ).

В новом административном судопроизводстве будет рассмотрение дел в порядке упрощенного производства (ст. 291 КАС РФ). Так, если у суда есть

согласие всех участников процесса о рассмотрении административного дела в их отсутствие (или размер иска не превышает 20 тыс. рублей), суд исследует доказательства, представленные в письменной форме. Таким образом, упрощенное производство полагает состязательность процесса, но без проведения устного разбирательства.

Важно отметить, что в КАС РФ принцип состязательности и равноправия сторон дополнили фразой «при активной роли суда» (п. 7 ст. 6 КАС РФ). Таким образом, законодатель дает возможность суду проявлять еще больше инициативы. Так, многие положения КАС РФ предполагают усмотрение суда. Например, при оценке доказательств (ч. 1 ст. 84 КАС РФ) и их истребовании (ст. 63, 226, 247, 289 КАС РФ), принятии соглашения о примирении или признания обстоятельств (ч. 5 ст. 65 КАС РФ), выявлении оснований для применения мер предварительной защиты (ч. 1 ст. 85 КАС РФ), выборе меры процессуального принуждения (ст. 116, 117 КАС РФ), отсрочке исполнения решения суда (ст. 189 КАС РФ) и т. д. Кроме того, статья 178 КАС РФ дает право суду при рассмотрении дела выйти за пределы заявленных требований (предмета административного искового заявления или приведенных истцом доводов). С одной стороны, расширенные полномочия, вероятно, помогут рассматривать дела более эффективно, а с другой – ставят под сомнение беспристрастность суда.

Заметим, что по новым правилам КАС РФ будут рассматриваться дела, находящиеся в производстве судов общей юрисдикции, если по ним к 15 сентября не принято решение (ст. 3 Федерального закона от 08.03.15 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»). Апелляционные, кассационные, надзорные и частные жалобы судьи также рассмотрят по новому кодексу.

По общему правилу административное исковое заявление можно подать в суд в течение трех месяцев со дня, когда организация или физическое лицо узнало о нарушении своих прав (ст. 219 КАС РФ). А по некоторым категориям дел кодекс устанавливает специальные сроки. Например, о признании незаконным решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя надо подать в суд в течение 10 дней. Если срок пропущен, то суд принимает заявление к производству и выясняет причины пропуска в судебном заседании. Если причина пропуска уважительная, суд восстановит срок.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Кто является участником производства по делам об административных правонарушениях?

2. Назовите меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.
3. С какого момента исчисляется срок административного задержания?
4. Назовите этапы продвижения дела об административном правонарушении.

## **Лекция 11. Способы обеспечения законности в сфере исполнительной власти**

### **1. Содержание и система способов обеспечения законности в сфере исполнительной власти**

- 2. Государственный контроль и его виды**
- 3. Судебный контроль**
- 4. Общественный контроль**
- 5. Прокурорский надзор**
- 6. Административный надзор**
- 7. Обращение граждан как средство контрольной деятельности**

### **1. Содержание и система способов обеспечения законности в сфере исполнительной власти**

Действие принципа законности в сфере государственно-управленческой деятельности обеспечивается системой организационно-правовых средств. Совокупность таких средств, различных по юридической значимости и содержанию, составляет способы обеспечения законности.

Что значит «обеспечить законность»?

а) Не допустить любого рода отклонения от требований законности в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц.

б) Своевременно обнаружить такого рода отклонения, если они имеют место.

в) Устранить обнаруженные нарушения законности (например, отменить неправомерный правовой акт управления).

г) Восстановить нарушенные при этом права и законные интересы.

д) Привлечь к установленной ответственности виновных в нарушении законности.

е) Принять необходимые меры, обеспечивающие недопущение впредь отклонений от требований законности.

Очевидно, что комплекс подобного рода действий включает использование полномочий юридически властного характера. Столь же очевидно, что таковыми полномочиями не обладают граждане, государственные и негосударственные формирования различного типа.

В силу этого нет оснований для того, чтобы жалобы граждан или заявления общественных объединений рассматривать в качестве самостоятельных способов обеспечения законности. Их роль – информация о тех или иных нарушениях законности в деятельности исполнительных органов или должностных лиц. Тем самым они могут возбудить обеспечительное

производство, но сами его осуществить не в состоянии. Именно под таким углом зрения следует рассматривать роль общественного контроля в сфере государственного контроля, организационные формы которого достаточно многообразны.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. профсоюзы вправе контролировать соблюдение законодательства о труде и его охране, требовать от администрации предприятий и учреждений устранения выявленных нарушений, составлять соответствующие акты. Но сами они устранить такие нарушения не могут; им дано право обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры. Действуют эти органы в системе Министерства труда и социального развития РФ.

Федеральный закон «О защите прав потребителей» от 9 января 1996 г. фиксирует право объединений потребителей на осуществление собственного контроля, итогом которого является внесение в компетентные государственные органы предложений о привлечении виновных в нарушении прав потребителей к ответственности, об изъятии из оборота товаров и т.п.

Названный ранее комплекс обеспечивающих законность действий – прерогатива полномочных исполнительных органов (должностных лиц).

Только от них зависит состояние режима законности в сфере государственного управления.

Система способов обеспечения законности многообразна и включает деятельность различных государственных органов. Прежде всего это государственный контроль в его различных разновидностях. Он в силу подзаконности государственно-управленческой деятельности осуществляется органами законодательной (представительной) власти.

Значительны контрольные полномочия Президента РФ и его Администрации.

Государственный контроль осуществляется также и самими органами исполнительной власти в рамках закрепленной за каждым из них компетенции.

Наконец, существенную роль в обеспечении законности в сфере государственного управления действующее законодательство отводит органам судебной власти и органам прокуратуры.

В самом обобщенном виде все названные способы обеспечения законности можно свести к контролю и надзору.

Контроль по своей сути представляет наблюдение за правомерностью деятельности, проверку фактического соответствия тех или иных действий требованиям закона, т.е. его исполнения. Осуществляется он по отношению к подконтрольным органам (должностным лицам). Для системы исполнительной

власти характерно то, что отношения между контролером и контролируемым, как правило, строятся на началах организационной или ведомственной соподчиненности (вышестоящий орган контролирует работу нижестоящего и т.п.).

Сущность **контроля** заключается:

- 1) в наблюдении за функционированием соотв. под.контр. объекта
- 2) в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины
- 3) в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины
- 4) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушению
- 5) в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Признаки контроля:

1. между контролируемым органом и подконтрольным объектом существуют отношения подконтрольности.

2. объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого.

Контролирующий вправе вмешиваться в текущую хоз. деятельность контролируемого.

3. контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.

4. контролирующий вправе применять меры воздействия к контролируемому за допущенные правонарушения.

Различный контроль: текущий, предварительный и последующий.

Надзор есть специфическая разновидность контрольной деятельности. Это означает, что имеется в виду также наблюдение за правомерностью деятельности, но таких объектов, которые не связаны с надзирающим органом отношениями соподчиненности. Кроме того, надзор осуществляется за соблюдением специальных правил (например, противопожарных, санитарных и т.п.).

Надзор как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти заключается в постоянном систематичном наблюдении специальными государственными органами за деятельностью неподчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности.

Оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности, т.к. при надзоре в отличие от контроля вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность подконтрольного не допускается.

Различают 2 вида надзора:

- прокурорский
- административный

Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти.

Однако различия между контролем и надзором в действующих нормах права четко не проводятся.

## **2. Государственный контроль и его виды**

Государственный контроль – деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров.

Сущность государственного контроля:

- 1) деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц в пределах установленной компетенции;
- 2) наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;
- 3) получение полной, достоверной информации о состоянии законности в подконтрольном объекте;
- 4) соотнесение деятельности подконтрольного объекта с точки зрения как законности, так и целесообразности;
- 5) принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению вредных последствий;
- 6) выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их нейтрализация и устранение;
- 7) применение мер ответственности (дисциплинарной и материально-правовой);
- 8) организация наиболее рационального (эффективного) режима функционирования подконтрольного объекта.

В зависимости от объема и содержания государственный контроль делится на общий (охватывает все направления деятельности подконтрольного объекта) и специальный (осуществляется по какому-либо конкретному направлению деятельности, какому-либо конкретному вопросу – финансовый, таможенный, санитарный, экологический и др.).

В зависимости от направленности и организационно-правовых форм государственный контроль делится на внешний (осуществляется в отношении объектов, непосредственно не подчиненных контролирующему органу) и

внутренний (осуществляется в пределах системы данного органа исполнительной власти или иного органа).

В зависимости от стадий осуществления деятельности контроль может быть: предварительным, текущим, последующим.

В зависимости от временного режима контрольной деятельности – постоянным (систематическим) и временным (периодическим).

В зависимости от субъекта деятельности существует контроль Президента РФ, контроль органов представительной (законодательной) власти и контроль органов исполнительной власти.

Контроль Президента РФ может быть непосредственным и опосредованным.

Контрольные полномочия Президента РФ:

1) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

2) назначает на должность и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства РФ его заместителей и федеральных министров;

3) имеет право приостанавливать постановления и распоряжения Правительства РФ;

4) имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и международным договорам РФ;

5) назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

6) назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженными Силами РФ;

7) осуществляет иные контрольные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Опосредованный президентский контроль осуществляют: Администрация Президента РФ (Контрольное управление Президента РФ, Главное государственно-правовое управление Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах).

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе – должностное лицо, представляющее Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа, вправе:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в пределах федерального



округа;

2) направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе (п. 7 Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»).

Перечень федеральных округов: Центральный федеральный округ; Северо-Западный федеральный округ; Южный федеральный округ; Приволжский федеральный округ; Уральский федеральный округ; Сибирский федеральный округ; Дальневосточный федеральный округ.

Контроль в сфере государственного управления осуществляют Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Счетная палата РФ, органы представительной (законодательной) власти субъектов РФ.

Контрольные полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ реализуются:

- при утверждении указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- решении вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- отрешении Президента РФ от должности;
- назначении на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначении на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначении на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Контрольные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания РФ реализуются:

- при даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решении вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначении на должность и освобождении от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначении на должность и освобождении от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявлении амнистии;
- выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности;

• выражении недоверия Правительству РФ. Задачи Счетной палаты РФ:

1) организация и осуществление контроля за своевременным использованием доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объему, структуре и целевому назначению;

2) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

3) оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федеральных бюджетов и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

4) финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти;

5) анализ отклонений от показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса в целом;

6) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России и иных финансово-кредитных учреждениях;

7) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе о ходе исполнения федерального бюджета.

В зависимости от объема и содержания органы исполнительной власти осуществляют: общий, межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль.

Общий контроль органов исполнительной власти включает контроль за исполнением и соблюдением Конституции, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ; консолидацию, объединение подведомственных (подконтрольных) органов по направлениям деятельности; заслушивание докладов и отчетов полномочных представителей подконтрольных органов о результатах и состоянии их деятельности.

Общий контроль осуществляют: Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, администрации (правительства) иных субъектов РФ.

Межотраслевой контроль органов исполнительной власти осуществляется в целях обеспечения единообразного решения комплексных задач, относящихся к ряду отраслей управления, органами исполнительной власти надведомственной компетенции; между субъектами и объектами контрольной деятельности отсутствует организационная подчиненность.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие межотраслевой контроль: Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ

по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство промышленности и энергетики РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и др.

Отраслевой контроль органов исполнительной власти осуществляется органами как отраслевой, так и исполнительной власти межотраслевой компетенции, по определенным вопросам внутриведомственного характера, между субъектами и объектами этого контроля существует организационная подчиненность.

### **3. Судебный контроль**

Судебный контроль за законностью в сфере государственного управления – это деятельность органов судебной власти, состоящая в правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, по защите прав, свобод и законных интересов граждан и иных субъектов, по привлечению виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются:

#### **1) Конституционный Суд РФ**

контрольные полномочия Конституционного Суда РФ пред.ст. 125

#### **2) Суды общей юрисдикции**

осуществляют контрольные функции в процессе рассмотрения дел

При рассмотрении гражданских дел суд, признавая акты управления незаконными, отменяет или исправляет их. Обнаружив нарушения законности в работе органов исполнительной власти, суд выносит частное определение. По делам об административных правонарушениях (мелкое хулиганство, мелкое хищение) суд проверяет законность действий органа исполнительной власти по привлечению лица к административной ответственности. При необходимости суд дает оценку неправомерным действиям органа исполнительной власти и устраняет допущенные нарушения.

#### **3) арбитражные суды**

осуществляют судебную власть при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров либо из правоотношений в сфере

управления. Специфика обеспечения арбитражным судом законности в сфере исполнительной власти заключается в том, что суд признает полностью или частично недействительным акт, не имеющий нормативного характера и принимаемое решение на основе действующего законодательства.

Судебный контроль в сфере государственного управления осуществляется:

- при рассмотрении жалоб на действия и решения органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;
- рассмотрении дел об административных правонарушениях (качество проведенного расследования, законность вынесенных постановлений и др.);
- рассмотрении жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях;
- проверке законности нормативных правовых актов;
- рассмотрении дел, возникающих из гражданско-правовых отношений;
- рассмотрении уголовных дел;
- рассмотрении жалоб юридических лиц.

#### **4. Общественный контроль**

Общественный контроль за законностью в сфере государственного управления представляет собой одну из форм отправления демократии, состоящую в реализации прав граждан и общественных объединений участвовать в управлении делами государства, наблюдении за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, их должностных лиц по соблюдению ими законности, прав и свобод граждан и их объединений.

Особенности общественного контроля:

- 1) осуществляется гражданами и их объединениями (общественными объединениями, политическими партиями и др.);
- 2) объектом контроля является деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, их должностных лиц;
- 3) широко применяются меры общественного воздействия;
- 4) имеет профилактическую и правовосстановительную направленность;
- 5) осуществляется во взаимодействии с другими способами обеспечения законности.

Субъекты общественного контроля: граждане (физические лица), общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, трудовые коллективы и др.

Основное средство реагирования граждан на факты нарушения

законности – жалоба (административная и судебная).

Существуют общее право граждан на обжалование (подача административной или судебной жалобы) и специальное право жалобы (внесудебное и судебное обжалование).

При общем праве жалобы обжалованию подлежат коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действия (решения), в результате которых: нарушены права и свободы граждан, созданы препятствия осуществления гражданином его прав и свобод, незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Жалоба может быть подана в последовательном порядке (сначала в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, а в случае ее неудовлетворения – в суд) или в альтернативном порядке (жалоба подается по выбору субъекта или в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу или в суд).

При судебном обжаловании обращаются в суд с жалобой в срок:

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

2) один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, общественного объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ (законом по отдельным категориям дел могут быть установлены другие сроки).

Решение суда по жалобе: установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Исполнение решения суда: решение суда, вступившее в законную силу, обязательную для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан, подлежит исполнению на всей территории РФ.

Суд информируется об исполнении решения не позднее чем в месячный срок со дня получения жалобы.

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждения, предприятия или объединения, общественное объединение, должностное лицо, государственного служащего в случае признания судом их действия (решения) незаконным, а также если поданная гражданином жалоба вышестоящему органу, должностному лицу была оставлена без ответа либо ответ был дан с нарушением срока.

Общие признаки права на специальную жалобу:

- подается лицом, в отношении которого вынесено постановление о наложении административного взыскания, от его имени адвокатом, потерпевшим, их законными представителями;
- подается в письменной форме;
- подается в орган (должностному лицу), вынесший постановление по делу об административном правонарушении, которое направляется субъекту, полномочному рассматривать жалобу в трехдневный срок;
- направляется субъекту, полномочному рассматривать жалобу в десятидневный срок с момента вынесения постановления;
- рассматривается вышестоящими органами (должностными лицами) или судом в десятидневный срок;
- поданная в срок жалоба приостанавливает исполнение отдельных административных взысканий;
- рассматривается в установленном процедурном порядке.

## **5. Прокурорский надзор**

**Прокурорский надзор в сфере государственного управления** деятельность органов (должностных лиц) прокуратуры РФ по надзору за исполнением федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами Конституции и законов, а также соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

*Надзорная деятельность прокуратуры* осуществляется:

- 1) за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- 2) соблюдением прав и свобод граждан этими органами и должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемую судом меру принудительного характера, а также администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Формы реагирования прокурора на нарушения законности:

- 1) протест прокурора;
- 2) представление прокурора;
- 3) постановление прокурора;
- 4) предостережение о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель приносит *протест* на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо обращается в суд в установленном порядке, где протест подлежит рассмотрению в десятидневный срок с момента поступления, о чем сообщается прокурору, его принесшему.

*Представление об устранении нарушений закона* вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Прокурор, исходя из нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное *постановление о возбуждении уголовного дела* или производства об административном правонарушении.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*.

## **6. Административный надзор**

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

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

деятельности органов исполнительной власти.

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

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

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

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

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

б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами,



ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

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

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

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

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

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

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

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и

выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

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

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

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

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

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

- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

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

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

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

Итак, административный надзор - это особый вид государственной

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

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

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

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

## **7. Обращение граждан как средство контрольной деятельности**

Статья 4. Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" дает понятие обращение гражданина (далее - обращение) как направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления из чего вытекают и виды обращений, определенные в данном Законе:

1. предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2. заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

3. жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Статья 2 указанного Закона закрепляет две формы обращения: личное и письменное.

Личное обращение заключается в непосредственном присутствии гражданина на приеме в государственно или муниципальном органе или у должностного лица.

Письменное обращение может заключаться в направлении адресату по почте, с нарочным, подаче в канцелярию, секретарю или непосредственно должностному лицу документально оформленных обращений.

Коллективное обращение - обращение двух и более граждан, а также обращение, принятое путем голосования или сбора подписей участников митинга или собрания.

Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Для реализации этого права не нужно чье-либо предварительного согласия. Работа с обращениями граждан рассматривается в законодательстве как одно из направлений реализации государственным органом своей компетенции, а потому осуществляется бесплатно.

В отличие от порядка, установленного Законом, обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, оплачивается государственной пошлиной.

Заявитель может уполномочить другое лицо или орган защищать свои права и интересы по доверенности, заверенной нотариусом. Заявления или жалобы в интересах несовершеннолетних или недееспособных лиц вправе подать их законные представители, а также органы опеки и попечительства.

Установленный Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом (п.3 ст.1).

Принцип подведомственности, установленный ч. 1 ст. 8 Закона,

определяет, что направленное гражданином обращение должно рассматриваться тем органом или должностным лицом, в чью компетенцию входит разрешение по существу вопросов, поставленных в обращении. При этом прямой обязанности граждан знать о компетенции того или иного государственного либо муниципального органа, а также должностного лица в Законе не установлено. Таким образом, при направлении обращений граждане вправе самостоятельно определять орган, в который они обращаются.

Важной гарантией является установление положения о том, что анонимные (без личной подписи авторов, а также содержащие ложные, вымышленные фамилии и адреса) письма, заявления и жалобы не рассматриваются, а поданные с нарушением указанных требований возвращаются с необходимыми разъяснениями.

Устные обращения рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны или установлены. На устные обращения граждан, как правило, дается ответ в устной форме.

В отдельных случаях ввиду сложного характера вопросов, поставленных в устных обращениях, либо необходимости дополнительной проверки изложенных в них фактов, должностные лица дают соответствующие распоряжения в порядке подчиненности.

Устные обращения граждан регистрируются по их поступлении и в случае необходимости ставятся на контроль органом или должностным лицом, принявшим дело по обращению к производству.

Результаты рассмотренных по существу устных обращений граждан доводятся до сведения заинтересованных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Письменные обращения граждан также регистрируются по их поступлении в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Результаты рассмотренных письменных обращений граждан также доводятся до сведения заинтересованных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законом не устанавливается каких-либо требований ни к форме, ни к содержанию письменного ответа, единственное требование - это дача ответа по существу поставленных в обращении вопросов.

Согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», запрещается преследование гражданина в

связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Статья 5. Определяет права гражданина при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом

Статья 7 Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет основные реквизиты обращения.

1. В первую очередь в вводной части обращения указывается адресат (государственный орган, орган местного самоуправления или фамилия, имя, отчество должностного лица, которому подается обращение и его должность). Далее гражданин указывает свои фамилию, имя, отчество. Относительно последнего, закон содержит своеобразный подход, указывая обязательность его указания лишь при наличии. Как правило, гражданин России имеет отчество. Данный подход реализован для случаев подачи обращения гражданами стран, в которых отчество не используется. В вводной части указывается так же адрес гражданина. Это необходимо для последующего направления гражданину ответа или уведомления о переадресации. Кроме того, в обращении могут быть указаны контактные телефоны гражданина.

2. В основной части обращения излагается суть проблемы, с которой обращается гражданин, доводы на которых основываются просьбы и предложения, а так же сами просьбы и предложения.

3. Завершая обращение, гражданин ставит свою подпись, а так же указывается дата подачи обращения.

В Законе не приводится термин "анонимные обращения", зато он употребляется в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. К анонимным Типовой регламент относит те сообщения, которые не содержат: фамилию, имя, отчество и почтовый адрес, а также подпись автора. Если в таком обращении, а также в иных обращениях содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" ст.12.3

4. Письменные обращения желательно подготовить в двух экземплярах - на втором экземпляре ставится подпись принявшего обращение лица (как правило, работника секретариата или канцелярии государственного органа, органа местного самоуправления), а так же дата принятия.

ч. 6 Ст.7 закрепляет режим оборота обращений, поступивших в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу по такому специфическому каналу как информационные системы общего пользования. Адрес электронной почты автора и электронная цифровая подпись являются дополнительной информацией.

Положения ст. 10 Рассмотрение обращения необходимо рассматривать в единстве с нормами ст. ст. 5 и 8 Закона, которые, как и в данной статье, содержат требования к процедуре рассмотрения обращения. В частности, в ст. 5 перечислены те права, которыми обладает гражданин при рассмотрении его обращения. Части 3 - 6 ст. 8 корреспондируют положениям, изложенным в ст. 10.

Данная статья содержит основные требования, предъявляемые к процедуре рассмотрения обращения.

Законодатель счел необходимым передать вопрос о детальной регламентации процедуры рассмотрения обращений граждан органам государственной власти, местного самоуправления или должностным лицам, которые на основе общих принципов, закрепленных в федеральном законе, и с учетом специфики того или иного органа государственной власти, местного самоуправления либо должностного лица должны разработать и закрепить в нормативно-правовом акте конкретные процедуры рассмотрения обращений граждан.

Статья 11. Порядок рассмотрения отдельных обращений содержит перечень обращений, на которые субъекты последних не обязаны давать ответы по существу поставленных вопросов. Закон выделяет шесть видов подобных обращений, причем по каждому из них, за исключением ситуации, предусмотренной ч. 1 статьи, предусмотрено направление ответа.

1. 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. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

2. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

3. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа ..

4. В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному



лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

5. В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

6. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

7. В случае, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Важной гарантией реализации прав граждан в рассматриваемом производстве является законодательное установление сроков и процедуры рассмотрения обращений.

Срок рассмотрения обращения гражданина определен в ч. 1 статьи 12 - 30 дней со дня регистрации обращения. Как определено в ст. 8, поступившее обращение должно быть зарегистрировано в течение трех дней. В большинстве органов государственной власти и местного самоуправления разработаны и действуют положения (регламенты), регулирующие различные вопросы, связанные с регистрацией и прохождением входящих документов.

В ч. 2 ст. 12 рассмотрены ситуации, допускающие увеличение сроков рассмотрения обращения на 30 дней. Во-первых, это ситуация, предусмотренная ч. 2 ст. 10, т.е. тот случай, когда рассматривающий обращение субъект направляет запрос в иной орган или иному должностному лицу с целью получения необходимой информации относительно вопросов, содержащихся в обращении. Как явствует из текста Закона, запрашиваемый субъект обязан дать ответ на запрос в течение 15 дней со дня его получения. Во-вторых, такое продление срока возможно, как определил законодатель, «в исключительных

случаях». Закон не содержит перечня исключительных случаев, и это, вероятно, вряд ли возможно, но, продлевая срок на 30 дней и сообщая об этом, как требует Закон, автору обращения, субъект, рассматривающий обращение, должен привести веские аргументы в пользу продления срока.

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. В чем заключается сущность административного надзора?
2. Чем административный надзор отличается от других способов обеспечения законности?
3. Какие органы осуществляют административный надзор?
4. Какие нормативно-правовые акты регулируют порядок осуществления административного надзора?
5. Основные направления административного надзора.
6. Какие меры убеждения и принуждения могут применяться по результатам надзорной деятельности?
7. Какие формы реагирования прокурора Вы знаете?
8. Какие виды государственного контроля Вы знаете?
9. Какие виды контроля Вы можете выделить?
10. В чем отличие судебного контроля от контроля органов исполнительной власти?

## **Лекция: 12. Управление в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, экологии, природопользования и охраны окружающей среды**

- 1. Организационно-правовая система управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства**
- 2. Органы управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства**
- 3. Организационно-правовая система управления в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды**
- 4. Органы управления в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды**

### **1. Организационно-правовая система управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства**

Особенностью сферы строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства является то, что в ней занято большое количество строительных компаний, кредитных организаций и самих граждан, а управление в данной сфере находится преимущественно в компетенции органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Основное внимание федеральных органов исполнительной власти в современных условиях сосредоточено на реформировании жилищно-коммунальной сферы и на реализации государственной политики в промышленном и жилищном строительстве. Производственная деятельность неразрывно связана с решением вопросов предоставления земельных участков под строительство. Особо важное значение имеют соблюдение строительных правил и стандартов, деятельность специальных надзорных органов – Главстройэкспертизы и Главархстройнадзора.

Вопросы градостроительства регулируются Федеральным законом "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" от 17 ноября 1995 г. (с изменениями и дополнениями) и Градостроительным кодексом РФ 2004 г.

Градостроительный кодекс РФ устанавливает и разграничивает полномочия органов публичной власти, вводит единые прозрачные процедуры осуществления градостроительной деятельности (сроки, последствия, ответственность). При этом все конкретные градостроительные решения должны приниматься с учетом региональных и местных особенностей и интересов населения. Кодекс предусматривает требование о проведении обязательной государственной экспертизы проектной документации на

объекты, которые могут представлять опасность для жизни и здоровья граждан. Определены процедуры участия граждан в процессе осуществления градостроительной деятельности - при подготовке проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки. Таким образом, создаются условия для реального учета интересов граждан, проживающих на территории, при принятии градостроительных решений.

Важнейшими нормативными правовыми актами, касающимися сферы жилищно-коммунального хозяйства, являются:

Жилищный кодекс (ЖК РФ), № 188-ФЗ от 29.12.2004

Федеральный закон о лицензировании управляющих компаний

О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами (Постановление Правительства РФ от 15.05.2013 №416)

О минимальном перечне услуг, необходимых для надлежащего содержания общего имущества в МКД, и порядке их оказания и выполнения (Постановление Правительства РФ от 03.04.2013 №290);

Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. N 354 О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов

МДК 2-03.2003 Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда

Приказ Минстроя РФ «Об утверждении примерных условий договора управления МКД и методических рекомендаций по порядку организации и проведению общих собраний собственников...»

Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении правил содержания общего имущества в МКД»

Постановление Правительства РФ от 28.04.2006 г. № 266 «Об утверждении формы заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения...»

Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении"

Федеральный закон от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике"

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 190-ФЗ "О теплоснабжении";

Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 731 "Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления МКД";

Постановление Правительства РФ от 21.07.2008 N 549 О порядке поставки газа для обеспечения коммунально- бытовых нужд граждан;

Приказ Минстроя России от 22.12.2014г. N882пр Об утверждении форм

раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами.

Жилищная сфера - одна из важнейших составных частей экономики России. Эта область народного хозяйства включает в себя строительство и реконструкцию жилья, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

Жилой фонд - совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности, включая жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и др.), квартиры, служебные жилые помещения и иные жилые помещения, пригодные для жилья.

Различаются виды жилищного фонда: государственный, муниципальный, общественный и частный. В настоящее время более 63% всего жилищного фонда в России находится в частной собственности. В стране принята Федеральная программа строительства доступного жилья, включающая целый пакет нормативных правовых актов (Градостроительный, Жилищный кодексы и другие документы).

Коммунальное хозяйство подразделяется на группы объектов: санитарно-технические (водопроводы, канализация, предприятия по очистке городов); энергетические (электростанции, котельные, тепловые, электрические и газовые сети); транспортные (автобусы, троллейбусы, трамваи); объекты внешнего благоустройства (путепроводы, зеленые насаждения, мостовые, тротуары, водостоки, набережные, уличное освещение и др.).

Среди всех бед, о которых в настоящее время повсеместно говорят люди, на втором месте (после роста цен) называется кризис жилищно-коммунального хозяйства.

Этот кризис во многом вызван объективными обстоятельствами, связанными с переходом от жесткого государственного управления к рыночной экономике, отказом государства от монопольной роли инвестора, подрядчика и собственника в сфере жилья. Неподготовленность рыночных институтов усугубила ситуацию. Она характеризуется резким ростом цен на строительную продукцию; упала платежеспособность населения для приобретения жилья или осуществления частного строительства, оплаты коммунальных услуг.

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса обусловлено также его дотационностью и неудовлетворительным финансовым положением, высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на производство жилищно-коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и как следствие высокой степенью износа основных фондов, неэффективностью работы предприятий, большими потерями энергии,

воды и других ресурсов.

Большинство россиян оплачивают лишь часть расходов жилищно-коммунальной сферы - остальное возмещают местные бюджеты, подпитываемые, в свою очередь, за счет трансфертов из центра. Города и села тратят на обслуживание коммунального хозяйства до 70% всех средств местных бюджетов, что, конечно, является непосильным бременем для большинства территорий.

ЖК РФ четко разграничил объем полномочий органов государственной власти в области регулирования жилищных правоотношений, определил круг их обязанностей. Как видно из текста, федеральным органам власти и органам власти субъектов РФ отведена роль разработки подзаконных нормативных актов, органам местного самоуправления - реализация вопросов заключения договоров социального найма жилого помещения по нормам предоставления жилого помещения, технический учет жилого фонда, согласование перевода жилых помещений из одной категории в другую, переустройства и перепланировки жилых помещений и пр.

Жилищный кодекс РФ фактически полностью ломает прежнюю модель жилищной политики. Если раньше обеспечение жильем являлось в большей степени обязанностью государства, которое напрямую предоставляло жилье гражданам, то теперь государство лишь содействует гражданам в решении их жилищных проблем. В Кодексе указывается, что гражданам, попадающим в категорию малоимущих, жилые помещения будут предоставляться государством, как и в прежние времена, на условиях найма. Кодекс закрепляет за малоимущими гражданами право на бесплатное (социальное) жилье, которое будет предоставляться органами местного самоуправления по договору социального найма, и сохраняет право внеочередного получения жилья для граждан, квартиры которых признаны непригодными для жизни и не подлежат ремонту, для детей-сирот, граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых их совместное проживание в одной квартире с другими невозможно. В Кодексе прописан и порядок выселения из жилых помещений, предоставленных по договору социального найма. При выселении будет предоставляться другое благоустроенное жилье по договору социального найма в том случае, если жильцы без уважительных причин более шести месяцев не платили за квартиру. Без предоставления другого жилья будут выселяться те, кто самовольно вселился в квартиру.

В новом Кодексе отсутствует первоочередное и внеочередное предоставление жилья отдельным категориям граждан (например, инвалидам труда первой и второй групп, инвалидам из числа военнослужащих). Однако следует иметь в виду, что жилищное законодательство находится в совместном

ведении федерального центра и субъектов Федерации, т.е. теперь регионы получили возможность самостоятельно устанавливать "правила игры" в этой сфере. Следовательно, не исключено, что во многих регионах система льгот будет сохранена в том или ином виде.

## **2. Органы управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства**

Министерство регионального развития РФ (Минрегион России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 26 января 2005 г., является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности) и жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, а также защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Минрегион России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

- о порядке предоставления материальной поддержки проживающим в сельской местности малообеспеченным семьям из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

- перечень поселений, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности;

- федеральные градостроительные нормативы и правила в области градостроительства, проектирования и инженерных изысканий в области градостроительства;

- о порядке разработки, регистрации, утверждения, введения в действие и

пересмотре государственных градостроительных нормативов и правил;

о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации;

определяет стоимость 1 кв. м жилья, используемой при расчете средств федерального бюджета, направляемых на приобретение жилья для удовлетворения государственных нужд;

методику расчета цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений, а также тарифов на коммунальные услуги.

Министерство осуществляет:

мониторинг и анализ реализации государственной региональной и национальной политики, в том числе в области развития регионов с социально-экономическими, географическими и другими особенностями и в области местного самоуправления;

мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации по стабилизации общественно-политической обстановки и содействию социально-экономическому развитию субъектов Северного Кавказа;

разработку годовых и ежеквартальных докладов о социально-экономическом состоянии субъектов Федерации;

организацию разработки федеральных целевых программ регионального и территориального развития, функции государственного заказчика-координатора таких программ;

разработку программ в сфере реализации государственной политики по возрождению и развитию российского казачества, а также осуществляет другие полномочия, указанные в Положении о министерстве.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности министерство наделено соответствующими правами.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства.

Росстрой осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации. Агентство осуществляет следующие функции в установленной сфере деятельности:

проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и



технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральным законодательством, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

организует проведение государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации; подготовку и переподготовку специалистов в области архитектуры и градостроительства; формирование и ведение государственного фонда комплексных инженерных изысканий для строительства.

Росстрой осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса; осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства, а также осуществляет другие функции, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России), согласно Положению о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства.

Руководство деятельностью Спецстроя России осуществляет Президент. Спецстрой России подведомствен Минобороны России, которое осуществляет координацию и контроль его деятельности.

Основными задачами Спецстроя России являются:

строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной

власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством РФ;

строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов;

техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования на территории страны;

строительство и капитальный ремонт в мирное и военное время автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования, осуществляемые в качестве подрядчика;

прикрытие, повышение живучести, эксплуатация и восстановление единой системы электросети Российской Федерации для обеспечения обороны и безопасности государства;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий;

строительство и восстановление объектов мобилизационного назначения для федеральных органов исполнительной власти, а также объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

обеспечение в пределах своих полномочий боевой и мобилизационной готовности воинских формирований;

организация подготовки военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований для решения задач специального и дорожного строительства, эксплуатации и восстановления единой сети электросвязи Российской Федерации.

Положением о Спецстрое России, утвержденным Указом Правительства от 16 августа 2004 г., определены полномочия этого органа и его директора.

### **3. Организационно-правовая система управления в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды**

Россия - страна с огромным ресурсным потенциалом. Природные кладовые - национальное достояние, решающий фактор, помогающий строить экономику и обустраивать жизнь россиян. Природа и ее богатства - естественная основа устойчивого социально-экономического развития и благосостояния народов России. По количеству ресурсов на душу населения

наша страна входит в первую десятку, далеко опережая большинство развитых стран.

Промышленная, энергетическая, продовольственная, экологическая безопасность страны фактически определяется состоянием природных ресурсов: недр, лесного фонда, водных ресурсов, окружающей среды. Поэтому наше государство уделяет большое внимание правовому регулированию в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды, вопросам лицензирования, учета и контроля в целях обеспечения воспроизводства материальной сырьевой базы и более экономного расходования запасов важнейших не возобновляемых полезных ископаемых.

Защита окружающей среды и природных ресурсов, по утверждению ученых-экологов, уже в ближайшее время станет одной из главных проблем для всего человечества. Основными причинами кризисной экологической ситуации являются несоответствие между потребностями растущего населения на планете и ресурсами истощающейся природы, снижение стабильности биосферы, ухудшение генофонда человека, парниковый эффект.

В России практически половина населения живет в неблагоприятных экологических условиях. Тем временем экологическая ситуация в стране ухудшается. Основные источники загрязнения окружающей среды - экологически опасные предприятия, а в крупных городах - автотранспорт (на его долю приходится 70% природоопасных выбросов). Ущерб от экологических правонарушений вплотную приблизился к половине национального дохода.

В связи с этим важное не только экономическое, но и политическое значение имеет Киотский протокол, ратифицированный Федеральным законом от 4 ноября 2004 г. . Этот документ представляет собой рамочную конвенцию ООН об изменении климата и обязывает все подписавшие его страны заняться сокращением выбросов парниковых газов. У каждой страны - участницы протокола свои нормы экологических ограничений, они зависят от площади страны и объемов вырабатываемых ею выбросов. Российская промышленность должна будет стабилизировать свои выбросы в атмосферу парниковых газов в размере 17% мирового уровня. По оценкам экспертов, принятие протокола будет способствовать развитию экономики нашей страны, обновлению технологических процессов, хотя обойдется компаниям в 1 трлн. руб. для замены устаревшего оборудования, проведения экспертиз производства.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения

потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне страны.

Природоресурсное и природоохранительное законодательство РФ включает в себя: Лесной кодекс, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Федеральные законы "О недрах" от 21 февраля 1992 г. (в ред. от 3 марта 1995 г. с изменениями и дополнениями) , "Об охране атмосферного воздуха" от 4 мая 1999 г. (с изменениями и дополнениями) , "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г. , "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. , "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995 г. , "Об охране озера Байкал" от 1 мая 1999 г. , Постановление Правительства "О федеральной целевой программе "Охрана лесов от пожаров на 1999 - 2005 годы" от 10 января 1999 г. и др.

К сожалению, на практике многие положения названных нормативных правовых актов нарушаются, а природе наносится огромный ущерб. Имеется и множество острых текущих проблем, например, использование отходов производства; сохранение национальных парков и других важных объектов природной среды; недопущение незаконного строительства личных домов у водоемов и в лесопарковой зоне городов, а также браконьерства, незаконного вывоза леса, лесных пожаров.

Серьезную опасность представляют собой техногенные аварии, происходящие чаще всего ввиду значительной изношенности основных фондов. МЧС России своим приказом от 25 октября 2004 г. утвердило Типовой паспорт безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Необходимость выдачи субъектам Федерации документа с информацией об уровне безопасности жизни в регионе вызвана наличием различных видов риска - природных, техногенных, биолого-социальных и иных.

#### **4. Органы управления в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды**

Министерство природных ресурсов РФ (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением экологического контроля).

Важнейшую роль в управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды играют подведомственные Министерству природных ресурсов РФ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство водных ресурсов, а также Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, подведомственная непосредственно Правительству.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральной службы и федеральных агентств. Оно самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в частности:

- о порядке государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых;

- о порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

- о порядке переоформления лицензий на пользование участками недр; методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;

- о порядке утверждения лесоустроительных проектов и других документов лесоустройства, расчетных лесосек; методики экономической оценки лесов;

- перечни противопожарных мероприятий, осуществляемых лесопользователями, и требования к разработке планов таких мероприятий;

- требования к использованию и охране водохранилищ, а также по другим вопросам, указанным в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 22 июля 2004 г.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Свою деятельность она реализует непосредственно и через свои территориальные органы. Служба осуществляет контроль и надзор за:

- охраной, использованием и воспроизводством объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);

- организацией и функционированием особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

- состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;

- использованием и охраной водных объектов;

- соблюдением законодательства РФ и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;

- рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

- безопасностью гидротехнических сооружений, кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений.

Она осуществляет государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий.

Служба выдает лицензии (разрешения) на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, ввоз (вывоз) в Россию диких животных, экспорт диких животных, дикорастущих растений, лекарственного сырья, рыбы, информации о недрах и др.

Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, наделенным функциями по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Свою деятельность оно осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации. Агентство организует: государственное геологическое изучение недр и экспертизу проектов этого изучения; проведение геолого-экономической

и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых; проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр.

Агентство осуществляет: отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам; выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на застройку; организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами; принятие решений о предоставлении права пользования участками недр, о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении этого права, ведение государственного учета по геологическому изучению недр; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий, использования имущественного комплекса, а также выполняет другие функции, указанные в Положении о нем, утвержденном постановлением Правительства от 17 июня 2004 г.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Агентство реализует свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые) и через подведомственные организации.

Агентство организует: перераспределение водных ресурсов водных бассейнов, находящихся в федеральной собственности; подготовку, заключение и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов; подготовку и осуществление противопаводковых мероприятий; проведение государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов.

Агентство осуществляет ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами и государственного водного кадастра, Российского регистра гидротехнических сооружений; управление водным фондом; планирование рационального использования водных объектов, а также другие функции, указанные в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства. Оно

осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы или подведомственные организации.

Агентство организует предоставление гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде; осуществляет государственный мониторинг лесов, государственный учет лесного фонда, владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде; установление возраста рубок; утверждает расчеты лесосек; ведет государственный лесной кадастр; организует оказание лесопользователям помощи в выборе способов воспроизводства лесов, обеспечении посевными и посадочными материалами, проведение лесоустройства; осуществляет деятельность государственной лесной охраны Российской Федерации, за исключением функций государственного контроля и надзора.

Для реализации перечисленных и других функций, указанных в Положении, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. , Агентство наделено необходимыми правами.

Руководство деятельностью Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) осуществляет Правительство. Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы. Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г.

Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Она самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

- инструкции о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы;

- о порядке централизованного учета документов Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и методическом руководстве по комплектованию, учету, систематизации указанных документов и их структуре, обеспечению их сохранности и совместимости форматов представления данных на электронных носителях;

- устанавливает требования при проведении наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, сборе, обработке, хранении и



распространении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, а также при получении информационной продукции.

Служба организует составление прогнозов погоды, водности, урожая сельскохозяйственных культур, глобальных и региональных изменений климата, согласование в установленном порядке условий гидрометеорологического и гелиофизического обеспечения плавания судов, полетов летательных аппаратов, работы космонавтов в открытом космосе и т.д.

Служба осуществляет полномочия по контролю и надзору в установленной сфере деятельности по широкому кругу вопросов, указанных в Положении о ней.

В своей деятельности Служба руководствуется Федеральным законом от 19 июля 1998 г. "О гидрометеорологической службе" (с изменениями и дополнениями) .

Участие в охране окружающей среды принимают также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Министерство сельского хозяйства, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральное агентство геодезии и картографии и некоторые др. Кроме того, в охране окружающей среды немалая роль принадлежит органам исполнительной власти субъектов Федерации, органам местного самоуправления, гражданам и их общественным объединениям (движение "зеленых" и др.).

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Как организуется управление в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства?
2. Как организуется управление в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды?
3. Какие нормативные акты регулируют сферу строительства и жилищно-коммунального хозяйства?
4. Какие органы осуществляют управление в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды?
5. Как разграничивается компетенция между федеральными, региональными и муниципальными органами в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды?
6. Что включает в охрана окружающей среды?

7. Какие правонарушения в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды влекут применение административной ответственности?

## **Лекция:13. Управление в сфере транспорта и дорожного хозяйства**

### **1.Организационно-правовая система управления**

### **2.Органы управления в сфере транспорта и дорожного хозяйства**

#### **1.Организационно-правовая система управления**

Транспорт является обслуживающей отраслью народного хозяйства и играет огромную роль в хозяйственном, социально-культурном и оборонном строительстве. Его основная задача - своевременное, качественное и полное удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в перевозках. От успешной работы транспортных предприятий зависят эффективность промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие товарооборота и торговли, состояние обороноспособности страны. К транспорту тесно примыкают дорожное хозяйство, средства геодезии и картографии.

Видами единой транспортной системы являются: железнодорожный, морской, внутренний водный, воздушный, автомобильный, городской электрический и промышленный транспорт.

Для большинства видов транспорта характерна высокая степень централизации управления, что обусловлено значением и особенностями деятельности управляемых объектов. Кроме того, очевидна необходимость создания в этой сфере объединений, подотраслей для лучшего управления большим количеством обслуживающих предприятий, приближенных к населению.

Транспорт - источник повышенной опасности. Поэтому для обеспечения безопасности движения организуется специализированный контроль.

Организация и деятельность предприятий транспортно-дорожного комплекса регулируется особыми нормативными правовыми актами: Уставом железнодорожного транспорта РФ, утвержденным Федеральным законом от 10 января 2003 г. , Уставом о дисциплине работников морского транспорта, утвержденным Постановлением Правительства от 23 мая 2000 г., Воздушным кодексом РФ 1997 г., Кодексом торгового мореплавания 1999 г., Кодексом внутреннего водного транспорта РФ 2001 г., Федеральными авиационными правилами полетов в воздушном пространстве Российской Федерации от 31 марта 2002 г. . Определенные группы работников транспорта, главным образом связанные с обслуживанием движения и пассажиров, несут повышенную дисциплинарную ответственность на основании этих и других нормативных правовых актов, действующих на соответствующих видах транспорта.

Особенностью является и то, что масштаб приватизации в транспортно-

дорожной сфере ограничен. Это объясняется необходимостью сохранить государственное управление стратегически важными объектами. Речь, в частности, идет об атомном флоте, средствах управления воздушным движением и взлетно-посадочных полосах аэродромов, о водных путях, автомобильных и железных дорогах, пассажирском городском транспорте.

В условиях реформирования экономики усиливается взаимосвязь транспорта с развитием других отраслей хозяйства и социальной сферы, которая не только определяет требования к транспорту в отношении направлений, объемов и качества перевозок, но и возможности его развития, поскольку от объемов перевозок зависят доходы транспортных предприятий, являющиеся в современных условиях основным источником инвестиций. Удешевление и ускорение грузовых перевозок стимулируют расширение транспортно-экономических связей, а удешевление, ускорение и повышение качества пассажирских сообщений приводят к росту мобильности населения и улучшению условий его жизни.

Российские железные дороги являются ключевым, а в некоторых случаях единственным способом перевозки грузов и передвижения пассажиров. Их протяженность составляет более 200 тыс. км. Системообразующая роль железнодорожного транспорта подтверждается тем, что на его долю приходится около 80% всего грузооборота в России (исключая перевозки трубопроводным транспортом). Тот факт, что железнодорожные перевозки относятся к естественной монополии, предопределяет особые условия развития и функционирования железнодорожного транспорта. Они отражены в Федеральном законе "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" от 10 января 2003 г.

В целях снижения совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом и удовлетворения растущего спроса на услуги, оказываемые на железнодорожном транспорте, Постановлением Правительства от 18 мая 2001 г. "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте" предусмотрены разделение на железнодорожном транспорте функций государственного регулирования и хозяйственного управления, создание единого хозяйствующего субъекта - открытого акционерного общества "Российские железные дороги". Его учредителем, согласно Федеральному закону от 27 февраля 2003 г. "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" , является Российская Федерация. Цели, задачи и виды деятельности этого хозяйствующего субъекта определены его Уставом, утвержденным Постановлением Правительства "О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги" от 18 сентября 2003 г. ,

в которое вошли все железные дороги страны. Хозяйственные функции бывшего МПС России переданы в руки этой компании.

Судоходные водные пути имеют протяженность 93,5 тыс. км и являются важнейшей частью транспортной инфраструктуры государства. По этим путям осуществляются перевозки на всей территории страны. Особенно существенно их значение при доставке грузов в районы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Поэтому Правительством 3 июля 2003 г. одобрена Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации. В Концепции определены основные направления развития внутреннего водного транспорта, а также цели, задачи и методы государственного регулирования в этой сфере в условиях развития рыночных отношений и структурного реформирования экономики на период до 2015 г. Постановлением Правительства от 1 марта 2004 г. утверждено Положение об установлении и применении тарифов на погрузку и выгрузку и связанные с ними услуги внутреннего водного транспорта

В целях обеспечения экономических интересов государства в области торгового мореплавания Правительством 25 сентября 2002 г. было принято Постановление "О совершенствовании системы государственного управления морскими торговыми и специализированными портами". Этим Постановлением за администрациями морских портов закреплено на праве оперативного управления федеральное имущество, необходимое для выполнения ими функций портовых властей. Поставлена также задача - обеспечить соответствие наших судов современным требованиям безопасности, которые определены международным Кодексом по охране судов и портовых сооружений.

Воздушный транспорт играет немаловажную роль, особенно в перевозках пассажиров. Однако количество российских авиакомпаний сокращается прежде всего из-за неконкурентоспособности отечественной гражданской авиационной техники. Большая часть авиационной техники закупается за границей. Несмотря на резкий спад авиаперевозок и интенсивности полетов, уровень безопасности воздушного движения остается ниже рекомендованного Международной организацией гражданской авиации (ИКАО). В связи с этим Постановлением Правительства от 22 февраля 2000 г. была утверждена Концепция модернизации и развития единой системы организации воздушного движения Российской Федерации. В настоящее время регулирование и организация использования воздушного пространства России возложены на Единую систему, состоящую из военной и гражданской подсистем. Указания военных органов Единой системы по вопросам разрешения (запрета) использования воздушного пространства являются обязательными для гражданских органов.

15 октября 2001 г. Правительством утверждена Федеральная целевая

программа "Развитие гражданской авиационной техники России на 2002 - 2010 годы и на период до 2015 года". Основными целями Программы являются: обеспечение производства предприятиями отечественной авиационной промышленности гражданской авиационной техники для удовлетворения спроса на нее на внутреннем и внешнем рынках; переоснащение парка воздушных судов для обеспечения пассажирских и грузовых перевозок и авиационных работ; поддержка и развитие научно-технического и производственного потенциала отечественной авиационной промышленности.

Острой остается проблема строительства, реконструкции и ремонта существующих автомобильных дорог, замены автомобилей на новые марки. В Федеральной целевой программе "Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)" главное внимание уделяется созданию многополосных магистралей, являющихся основой автодорожной сети. К 2010 г. основная часть федеральных дорог должна иметь капитальное покрытие, обеспечивающее пропуск современных транспортных средств с высокой нагрузкой и скоростью. Предусматриваются также строительство и реконструкция платных дорог, расширение сети территориальных автомобильных дорог.

Приоритетными задачами развития транспортно-дорожной инфраструктуры на ближайшие годы являются: обеспечение безопасности функционирования транспорта и снижение его негативного воздействия на окружающую среду до уровня, соответствующего международным нормам; формирование на территории России конкурентоспособных международных транспортных коридоров с максимальным использованием географического положения страны (например, Западная Европа - Юго-Восточная Азия).

## **2. Органы управления в сфере транспорта и дорожного хозяйства**

Министерство транспорта РФ (Минтранс России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г., является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные и рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии.

Минтранс России осуществляет руководство и организацию деятельности Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации и Постоянного представительства Российской Федерации при Международной морской организации. Оно

организует также проведение переговоров и заключение международных договоров в установленной сфере деятельности.

Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта и Федерального агентства геодезии и картографии.

Осуществляя свои полномочия, Минтранс России самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

правила перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов;

правила формирования, применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, а также правила продажи билетов, выдачи грузовых накладных и других перевозочных документов;

правила государственной регистрации и государственного учета гражданских воздушных судов, морских судов и судов внутреннего водного транспорта;

порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов;

порядок диспетчерского регулирования движения судов на внутренних водных путях;

положения о капитанах морских и речных портов, лоцманской службе и другие нормативные правовые акты, указанные в Положении о министерстве.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства. Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Положение о ней утверждено Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г.

Служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ, в том числе международных договоров Российской Федерации: о гражданской авиации, торговом мореплавании, внутреннем водном транспорте РФ, о порядке осуществления международных

автомобильных перевозок (транспортный контроль), о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации транспорта.

Руководитель Службы и ее работники в зависимости от вида транспорта, в области которого они осуществляют контрольные и надзорные функции, обладают полномочиями соответствующих инспекторов, обладающих юрисдикционными полномочиями.

Служба осуществляет лицензирование и проводит сертификацию, ведение учета происшествий и иные полномочия в установленной сфере деятельности. Она имеет право: проверять деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; организовывать проведение необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок; давать разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы; применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также меры по ликвидации последствий нарушений законодательства.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации) и гражданской части Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, в том числе в области обеспечения ее функционирования, развития и модернизации. Свою деятельность Агентство реализует непосредственно и через свои территориальные органы.

Агентство осуществляет полномочия авиационных властей в области гражданской авиации в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом при исполнении обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Агентство организует проведение обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категоризованных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов, объектов Единой системы организации воздушного движения; осуществляет аккредитацию представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации на территории Российской Федерации; согласование и подтверждение (одобрение) выполнения регулярных и нерегулярных полетов в случаях, предусмотренных международными



соглашениями; осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса, а также выполняет другие функции в соответствии с Положением об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета федеральных автомобильных дорог. Агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Агентство организует: работу по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для государственных нужд в целях развития федеральной сети автомобильных дорог, а также по регистрации соответствующих прав на них; оформление и выдачу разрешений на международные перевозки пассажиров, багажа и грузов в соответствии с межправительственными соглашениями о международном автомобильном сообщении; расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам; обеспечение соответствия состояния федеральных автомобильных дорог установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам, а также осуществляет другие полномочия, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта. Агентство осуществляет полномочия железнодорожной администрации Российской Федерации по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. К его полномочиям относятся: установление сроков ввода в действие графика движения пассажирских поездов на

железнодорожном транспорте; составление перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполнение ими операций на основании заявок владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; принятие решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования; пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров, а также выполняет иные полномочия, указанные в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта. Агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Агентство организует: проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море и на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта; мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания; проведение работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских и речных портов, на трассах Северного морского пути и по внутренним водным путям, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации; диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям, а также осуществляет иные полномочия, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г. Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов. Свою деятельность оно осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

Агентство организует: создание и ведение федерального и региональных картографо-геодезических фондов Российской Федерации; создание и ведение Государственного каталога географических наименований; службу контроля

деформации земной поверхности, входящую в федеральную систему сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений; создание и ведение географических информационных систем федерального и регионального назначения; работу по установлению, нормализации, употреблению, регистрации, учету и сохранению наименований географических объектов; обеспечение геодезическими, картографическими, топографическими и гидрографическими материалами, а также осуществление иных полномочий в соответствии с Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства от 29 июля 2004 г. , и Федеральным законом "О геодезии и картографии" от 26 декабря 1995 г. (с изменениями и дополнениями) .

### **Вопросы для самоконтроля:**

1. Как организуется государственное управление в сфере транспорта и дорожного хозяйства?
2. Каковы основные направления государственной политики в сфере транспорта и дорожного хозяйства?
3. Какие нормативно-правовые акты регулируют отношения в сфере транспорта и дорожного хозяйства?
4. Каковы основные задачи и функции Министерства транспорта РФ?
5. Какую роль выполняет Федеральная служба по надзору в сфере транспорта?
6. Какие органы исполнительной власти участвуют в управлении в сфере транспорта и дорожного хозяйства?

**Список рекомендуемой литературы**  
**Перечень основной и дополнительной учебной литературы, необходимой**  
**для освоения дисциплины**

<b>№ п/п</b>	<b>Автор</b>	<b>Название основной и дополнительной учебной литературы, необходимой для освоения дисциплины</b>	<b>Выходные данные по стандарту</b>	<b>Количество экземпляров в библиотеке ДГИНХ</b>
<b>Основная учебная литература</b>				
1	Алехин А.П. Кармолицкий А.А.	Административное право: учебник в 2 ч.	М.: Зерцало-М, 2011,-450с.	140
2	Кононов П.И. <a href="http://www.knigafund.ru">http://www.knigafund.ru</a>	Административное право России: научно- практический курс	ЮНИТИ- ДАНА; Закон и право, Москва, 2012, - 380с.	300 в соответствии с гражданско- правовым договором №01 от 23 сентября 2014г.
3	Елагин Р.И.	Административное право России: учебник	М.: Книжный мир, 2011,- 456с.	1
4	Братановский С.Н. <a href="http://biblioclub.ru">http://biblioclub.ru</a>	Административное право Особенная часть: учебник	М.: Директ – Медиа. 2013,- 445с.	11000 в соответствии с договором № 114-05/14 на оказание услуг по предоставлен ию доступа к электронным изданиям от 27 мая 2014г

5	Биярсланова А.М	Учебно-методический комплекс по дисциплине "Административное право" для направления "Юриспруденция", профилей подготовки "Гражданское право", "Уголовное право"	Махачкала: ДГИНХ, 2012,- 544с.	49
6	Братановский С.Н Зеленов М.Ф, Марьян Г.В. <a href="http://biblioclub.ru">http://biblioclub.ru</a>	Административное право учебник для студентов вузов, обучающихся по дисциплине юриспруденция	М.: Юнити-Дана, 2014,-480с.	11000 в соответствии с договором № 114-05/14 на оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям от 27 мая 2014г
7	Четвертиков В. С. <a href="http://www.knigafund.ru">http://www.knigafund.ru</a>	Административное право России: Учебник [Электронный ресурс]	М.: Юнити-Дана Закон и право 2012,- 416с.	300 в соответствии с гражданско-правовым договором №01 от 23 сентября 2014г.
9	Кононова П.И Кикотя В. Я., Килясханова И. Ш. <a href="http://www.knigafund.ru">http://www.knigafund.ru</a>	Административное право России: учебник [Электронный ресурс]	Москва, ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012,- 687с.	300 в соответствии с гражданско-правовым договором №01 от 23 сентября

				2014г.
10	Галузо В.Н., Волкова В.В., Хахалева Е.В <a href="http://www.knigafund.ru">http://www.knigafund.ru</a>	Административный процесс: учебное пособие [Электронный ресурс]	М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право. 2012,- 127с.	300 в соответствии с гражданско- правовым договором №01 от 23 сентября 2014г.
11	Алехин А. П., Демин А. А., Кармолицкий А. А., Зиглер Ж., Сергеев А. В. <a href="http://biblioclub.ru">http://biblioclub.ru</a>	Административное право Российской Федерации: практикум	М.: Зерцало 2011,-550с.	11000 в соответствии с договором № 114-05/14 на оказание услуг по предоставлен ию доступа к электронным изданиям от 27 мая 2014г

## II. Дополнительная литература

### А) Дополнительная учебная литература

1	Акопов Л. В., Смоленский М. Б.	Административное право. Учебник	М., 2012. - 351 с.	5
2	Габригидзе Б.Н.	Административное право. Учебник	Москва, Норма, ИНФРА-М. 2015. – 256 с.	3
3	Демин А.А. <a href="http://biblioclub.ru">http://biblioclub.ru</a>	Субъекты административного права Российской Федерации: Учебное пособие [Электронный ресурс]	М.: Книгодел 2015,-272с.	11000 в соответствии с договором №114-05/14 на оказание услуг по предоставлен

				ию доступа к электронным изданиям от 27 мая 2014г
4	Козлова Ю.М., Попова Л.Л.	Административное право. Учебник	Москва, Юрист. 2015 – 300 с.	3
5	Румянцева Н. В., Стахов А. И. <a href="http://www.knigafund.ru">http://www.knigafund.ru</a>	Административная ответственность. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». [Электронный ресурс]	Москва: ЮНИТИ-ДАНА 2015,- 223с.	300 в соответствии с гражданско- правовым договором №01 от 23 сентября 2014г.
6	Бергманн В.	Административно – процессуальное право Германии. Закон об административном производстве	Москва, Волтерс Клувер 2015,-367с.	2

**Б) Официальные издания: сборники законодательных актов,  
нормативно-правовых документов и кодексов РФ**

1	Собрание законодательства Российской Федерации
2	Российская газета
3	Собрание законодательства Республики Дагестан

**В) Периодические массовые центральные  
и местные общественно-политические издания**

1	Республиканская общественно-политическая газета «Дагестанская правда»
---	---

**Специализированные отраслевые периодические издания**

1	Федеральный научно-практический и информационно-аналитический журнал «Юридический мир»
2	Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
3	Научно-практический журнал «Российская юстиция»
4	Научно-практический журнал «Административное право и процесс»

5	Научно-публицистический журнал «Закон и право»			
6	Журнал «Российский судья»			
7	Журнал «Исполнительное право»			
Г) Справочно-библиографическая литература				
1	Сырых В.М.	Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий [Электронный ресурс]	М.: РАП, Издательская группа «Юрист», 2009,-920с.  <a href="http://biblioclub.ru/index.php?page=book&amp;id=142778&amp;sr1">http://biblioclub.ru/index.php?page=book&amp;id=142778&amp;sr1</a>	11000 в соответствии с договором №114-05/14 на оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям от 27 мая 2014г.
2	Малько А.В.	Юридическая техника: словарь-справочник [Электронный ресурс]	М.: «Директ-Медиа», 2014,-113с. <a href="http://biblioclub.ru/index.php?page=book&amp;id=236492&amp;sr=1">http://biblioclub.ru/index.php?page=book&amp;id=236492&amp;sr=1</a>	11000 в соответствии с договором №114-05/14 на оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям от 27 мая 2014г
3	Малько А.В.	Краткий юридический словарь [Электронный ресурс]	М.: «Директ-Медиа», 2014,-316с. <a href="http://biblioclub.ru/index.php?page=book&amp;id=214210&amp;sr=1">http://biblioclub.ru/index.php?page=book&amp;id=214210&amp;sr=1</a>	11000 в соответствии с договором №114-05/14 на оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям от 27



				мая 2014г.
Д) Научная литература				
1	Кононов П.И.	Административное право России: научно-практический курс	ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, Москва научная литература 2012,-687с.	1
2	Актуальные проблемы права // Сборник материалов межвузовской (всероссийской) научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых учёных (4 декабря 2012 года). – Махачкала: Издательский дом «Наука плюс», 2012.- 112с.			5
3	Актуальные проблемы права // Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. (6 декабря 2013 года). – Махачкала: Издательский дом «Наука плюс», 2013.- 67с.			5
4	Реализация конституционных принципов в современном законодательстве России // Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием.– Махачкала: Издательский дом «Наука плюс», 2014.- 69с.			5
Е) Информационно-справочные и поисковые системы				
1	Справочная правовая система «Консультант Плюс»			
2	Информационно-правовая система «Гарант»			

**Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети  
"Интернет", необходимых для освоения дисциплины**

1. <http://www.aup.ru/books/m228/> Административно-управленческий портал
2. <http://www.government.ru/> - Официальный сайт Правительства Российской Федерации;
3. <http://www.gosuslugi.ru/> - Портал государственных услуг в Российской Федерации
4. <http://www.rospravosidie.ru/> - справочно-правовая система по судебным решениям, в т. ч. по делам административного судопроизводства;
5. <http://www.sud-praktika.narod.ru> – судебная практика;
6. <http://www.vuzlib.net> – экономико-правовая библиотека;
7. <http://www.hawbook.By.ru> – библиотека юриста;
8. <http://www.allpravo.ru> – все о праве;
9. <http://www.constitution.ru> – Конституция РФ;
10. <http://www.law.edu.ru> – юридическая Россия.

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<i>ПРЕДИСЛОВИЕ</i> .....	4
Лекция 1. Понятие, содержание и основные принципы исполнительной власти.....	6
Лекция 2. Административное право как отрасль права.....	10
Лекция 3. Понятие и виды субъектов административного права.....	17
Лекция 4. Исполнительная власть как Субъект административного права. Понятие и виды органов исполнительной власти.....	18
Лекция 5. Государственная служба и государственные служащие как субъекты административных правоотношений.....	25
Лекция 6. Формы и методы осуществления исполнительной власти.....	48
Лекция 7. Административная ответственность. Административные взыскания.....	61
Лекция 8. Органы и должностные лица, применяющие меры административного принуждения.....	68
Лекция 9. Понятие, принципы и субъекты административного процесса.....	71
Лекция 10. Виды и стадии административного производства.....	83
Лекция 11. Способы обеспечения законности в сфере исполнительной власти.....	93
Лекция 12. Управление в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, экологии, природопользования и охраны окружающей среды.....	116
Лекция 13. Управление в сфере транспорта и дорожного хозяйства.....	128
<i>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</i> .....	139