

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА
(РОСАВИАЦИЯ)

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ» (МГТУ ГА)

Кафедра государственного регулирования и права

О.Ю. Кокурина, Т.Л. Соловьева

ПРАВОВЕДЕНИЕ
ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

*Утверждено редакционно-
издательским советом МГТУ ГА
в качестве учебного пособия*

Москва
ИД Академии Жуковского
2023

УДК 342.9+369.032
ББК 34
К55

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Московского государственного технического университета ГА

Рецензенты:

Шеломенцев В.Н. (МГТУ ГА) – д-р юрид. наук, профессор;
Дугенец А.С. (ФКУ НИИ ФСИН России) – д-р юрид. наук, профессор

Кокурина О.Ю.

К55

Правоведение. Основы административного права и публичного управления [Текст] : учебное пособие / О.Ю. Кокурина, Т.Л. Соловьева. – М. : ИД Академии Жуковского, 2023. – 80 с.

ISBN 978-5-907699-33-5

В учебном пособии рассмотрены ключевые понятия и основополагающие принципы административного права и публичного управления Российской Федерации. Учебное пособие подготовлено в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования. Предназначено для студентов всех форм обучения в целях оказания помощи в освоении курса «Правоведение».

Рассмотрено и одобрено на заседаниях кафедры 08.02.2023 г. и методического совета 15.02.2023 г.

УДК 342.9+369.032

ББК 34

Св. тем. план 2023 г.
поз. 32

КОКУРИНА Ольга Юрьевна, СОЛОВЬЕВА Татьяна Леонидовна

ПРАВОВЕДЕНИЕ.

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

В авторской редакции

Подписано в печать 23.06.2023 г.

Формат 60x84/16 Печ. л. 5 Усл. печ. л. 4,65

Заказ № 958/0412-УП08 Тираж 30 экз.

Московский государственный технический университет ГА
125993, Москва, Кронштадтский бульвар, д. 20

Издательский дом Академии имени Н. Е. Жуковского

125167, Москва, 8-го Марта 4-я ул., д. 6А

Тел.: (495) 973-45-68 E-mail: zakaz@itsbook.ru

ISBN 978-5-907699-33-5

© Московский государственный технический
университет гражданской авиации, 2023

Содержание	3
ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	6
1.1 ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	6
1.2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	10
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	11
Глава 2. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	12
2.1 ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ПРИЗНАКИ НЕВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	12
2.2 ХАРАКТЕРИСТИКА ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	13
2.3 ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	16
2.4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ	18
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	22
Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПОНЯТИЕ, ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ	23
3.1 ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	23
3.2 АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ	27
3.3 ОБЩИЕ ПРАВИЛА НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ	30
3.4 ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ - ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	32
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	35
Глава 4. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	36
4.1 КОМПОНЕНТЫ И ПРОЦЕССЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	37
4.2 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ	50
4.3 СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	64
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	76
Дополнительная литература	78
Нормативные правовые акты	79

ВВЕДЕНИЕ

Административное право, наряду с конституционным, гражданским, уголовным, является ключевой отраслью российского права. Административное право составляет основу правового регулирования отношений управленческого характера, которые возникают в разнообразных сферах жизни нашей страны. Без него невозможно представить нормальное функционирование и взаимодействие общества и государства. При этом ведущую позицию занимают юридически властные предписания, выраженные в конкретных обязанностях, закрепленных в нормах административного права. С их помощью обеспечивается упорядоченное и согласованное регулирование общественной жизни во всех ее сферах, за счет реализации механизма публичной (государственной и муниципальной) власти, в распоряжении которой имеются все необходимые для этого юридические средства.

Потребность в публичном управлении сложилась исторически и получила многовековое развитие, поскольку необходимы особые регуляторы, имеющие своим непосредственным объектом организующую деятельность органов публичной власти. В Российской Федерации подобная деятельность в настоящее время возникает и осуществляется как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Целью учебного пособия является формирование правового сознания студентов. Его изучение дает возможность обучающимся приобрести необходимые знания основ административного права РФ, сформировать целостное представление о механизме публичного управления в системе разнообразных общественных отношений.

Задачами настоящего учебного пособия при освоении курса «Правоведение» являются формирование у студентов:

- целостного представления об основах административного права и публичного управления в Российской Федерации;
- понимания сущностных характеристик института административного права и публичного управления;
- знания основных принципов и функций механизма правового регулирования общественной жизни средствами административного права и публичного управления.

В первой главе пособия раскрываются: понятие, предмет, метод, источники и нормы административного права.

Вторая глава посвящена характеристике властных и невластных субъектов административного права; рассматриваются формы и методы деятельности органов исполнительной власти; понятия и виды категорий: «государственная служба» и «государственный служащий».

В третьей главе рассматривается понятие «административная ответственность», дана характеристика оснований и порядка привлечения к административной ответственности; рассмотрены правила назначения административных наказаний и порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Четвертая глава учебного пособия посвящена характеристике публичного (государственного и муниципального) управления в механизме правового регулирования, а также компонентам и процессам публичного управления. Рассматривается федеративное устройство и система органов публичной власти Российской Федерации.

Глава 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1 ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административное право является одной из основных ветвей в российском праве и занимает центральное место среди отраслей публичного права.

Основной задачей административного права является создание условий реализации тех прав граждан, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и иных законах. Именно в рамках административного права детально разрабатываются правила, согласно которым воплощаются в жизнь, становятся реальными и обретают достаточную степень гарантированности права граждан. Административное право, в совокупности с иными отраслями, обеспечивает их защиту.

Административное право регулирует те отношения, которые возникают в процессе деятельности органов публичной власти, т.е. определяет правила, по которым создаются, действуют и прекращают деятельность органы исполнительной власти, в том числе регулирует вопросы взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами и различными организациями, а также иными органами.

Указанные отношения составляют предмет регулирования отрасли административного права. Как следует из вышеприведенного определения, в предмет административного права входит широкий круг разных по содержанию отношений, что является отличительной чертой административного права.

Вместе с тем, все указанные отношения обладают общими характерными признаками, которые позволяют отличить *административно-правовые отношения* от отношений, регулируемых иными отраслями права. Таким образом, административно-правовые отношения характеризуются признаками, указанными в табл. 1.

Все отношения, которые соответствуют указанным признакам, можно считать административно-правовыми, кроме тех из них, которые регулируются иными отраслями права — налоговым, бюджетным, таможенным. Указанные отрасли регулируют административно-правовые по сути отношения, которые складываются в отдельной, узко очерченной сфере общественной жизни и потому получили отдельное правовое регулирование. Это является еще одной особенностью административного права как отрасли права — внутри его формируются и постепенно обретают самостоятельность новые отрасли публичного права. Так, возможно, в дальнейшем получают самостоятельное развитие такие отрасли, как право государственной службы, административно-

деликтное право, образовательное право, медицинское право и некоторые прочие, являющиеся сейчас институтами административного права.

Табл. 1

<i>Признаки административно-правовых отношений:</i>
- являются по своему характеру управленческими, поскольку они складываются в связи с осуществлением государственного управления;
- являются по своей сути организационными, поскольку в их рамках происходит организация деятельности органов исполнительной власти и организация их взаимоотношений с иными субъектами;
- служат для реализации общественного интереса;
- включают в качестве обязательных субъектов органы исполнительной власти или иные субъекты, которым властные полномочия были делегированы, например, органы местного самоуправления;
- характеризуются властным типом взаимоотношений между субъектами этих отношений, что проявляется в обязательности волеизъявления одного из субъектов для другого;
- возникают при наличии инициативы только одной из сторон правоотношений. При этом, согласия второй стороны на участие в отношениях не требуется;
- влекут наступление ответственности перед государством, а не перед второй стороной правоотношений;
- связаны с решением споров между сторонами правоотношений как правило, в административном, а не в судебном порядке.

В административном праве, так же, как и в иных отраслях, выделяются виды правоотношений — материальные и процессуальные, регулятивные и охранительные и иные. Кроме того, в административном праве правоотношения подразделяют на *вертикальные* — те, которые построены на властных волеизъявлениях одной стороны, занимающей вышестоящее положение по отношению к другой, — и *горизонтальные*, когда стороны формально находятся в равном положении по отношению друг к другу и договариваются между собой без властного обязывания.

Учение о юридических фактах и о структуре административных правоотношений в целом не отличается своеобразием и является таким же, как и в теории права.

Особенности предмета административного права, т.е. характерные черты административно-правовых отношений, определяют и специфику *метода административно-правового регулирования*, т.е. способа воздействия на эти отношения. Каждой отрасли российского права свойствен свой метод правового регулирования, это свойственно и административному праву, как следует из

табл. 2. В науке административного права метод административного права называется методом власти — подчинения.

Табл. 2

<i>Метод административного права характеризуется:</i>
- неравенством сторон во взаимоотношениях и, как следствие, неравнозначностью их волеизъявлений: одна сторона обладает властными полномочиями, другая — нет;
- обязательностью волеизъявления властной стороны для исполнения другой стороной вне зависимости от ее желания, и в случае неисполнения указаний властной стороны к неисполнившему лицу могут быть применены меры ответственности.

Административное право опирается на общеправовые принципы, свойственные всей правовой системе Российской Федерации (социальной справедливости, равноправия, гуманизма, демократии, единства прав и обязанностей, сочетания убеждения и принуждения), и межотраслевые, т.е. свойственные нескольким отраслям, относящимся к публичному праву (например, презумпции невиновности). Кроме того, административное право имеет ряд собственных *принципов — тех основополагающих правил, на которых строится вся отрасль, которые выражают суть административно-правового регулирования и одновременно закрепляют характерные черты указанной отрасли*, что в совокупности с особенностями предмета и метода позволяет провести различия между административным правом и иными отраслями российского права. Единого перечня принципов административного права в законодательстве нет — есть перечни принципов в законах, регулирующих отдельные институты административного права (в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», Федеральном законе «О государственной гражданской службе» и некоторых иных). Исходя из сущности административного права, основные принципы административного права представлены в табл. 3.

Все сказанное характеризует административное право, как особую, отдельную отрасль российского права. Вместе с тем, отрасли права не могут существовать самостоятельно, они включены в систему российского права и находятся в активном взаимодействии с иными отраслями. Так, например, говоря о взаимоотношении с конституционным правом, следует сказать, что административное право обеспечивает воплощение в жизнь основных положений Конституции Российской Федерации в части построения системы органов исполнительной власти и реализации прав граждан. Совместно с уголовным правом, административное право выполняет задачу охраны и защиты граждан, их имущества, существующих между ними взаимоотношений от

общественно опасных деяний — преступлений и правонарушений. Для трудового и административного права общим является институт государственной службы.

Табл. 3

<i>Принципы административного права:</i>
- принцип законности, который проявляется в том, что деятельность всех органов исполнительной власти носит подзаконный характер, подчинена целям, указанным в законе, для достижения которых могут быть использованы только те методы, которые закреплены законодательно. Также указания законов обязательны для всех иных субъектов административного права, и соблюдение ими требований законодательства контролируют органы исполнительной власти. При этом, органы исполнительной власти вправе на основании и во исполнение законов принимать собственные нормативные акты, исполнением и контролем за исполнением которых они сами же зачастую и занимаются;
- принцип приоритета интересов личности, который выражается в социальной ориентации деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- принцип разделения властей. Органы исполнительной власти занимают свое место в системе разделения властей и не должны подменять в своей деятельности органы иных ветвей власти. Органы иных ветвей власти не вправе вмешиваться в деятельность органов исполнительной власти, кроме тех случаев, когда такое вмешательство в их пределы четко описаны в законах;
- принцип иерархичности. Вся система органов исполнительной власти построена по строго иерархической системе, что позволяет достигать единства в деятельности всех органов исполнительной власти;
- принцип гласности и открытости деятельности органов исполнительной власти. Это означает, что деятельность органов исполнительной власти, в частности мотивы и основания принятия решений, порядок их принятия, информация о принятых решениях, должна быть доступна любому заинтересованному лицу;
- принцип детальной регламентации всех административных процедур. Порядок всех действий органов исполнительной власти по их взаимоотношениям с невластными субъектами должен быть строго регламентирован и известен невластному субъекту (доступен для ознакомления);
- принцип судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Реализация этого принципа означает, что любое действие, решение или бездействие органов исполнительной власти и их должностных лиц может быть обжаловано в судебном порядке. Дополнением является принцип персональной ответственности должностных лиц за принятые решения;
- принцип федерализма. Это означает, что предметы ведения четко определены и разделены между органами исполнительной власти Российской

Федерации и ее субъектов. Еще следует учитывать принцип отдаленности местного самоуправления от государственной власти.

1.2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административные правоотношения регулируются нормами административного права. Такие нормы называют *административно-правовыми*. Среди иных норм права, административно-правовые нормы обладают рядом особенностей (табл. 4):

Табл. 4

<i>Особенности административно-правовых норм:</i>
<p>- как правило, эти нормы содержат обязательные правила поведения, выраженные либо в виде прямого предписания, либо в возможности выбора варианта поведения только из указанных в норме. Встречаются и нормы, дающие субъекту право действовать по своему усмотрению, но реже, чем в иных отраслях;</p>
<p>- нормы административного права могут приниматься самими субъектами административного права — Правительством Российской Федерации и министерствами, являющимися органами исполнительной власти. Такая деятельность называется административным правотворчеством;</p>
<p>- нормы административного права имеют собственные средства правового принуждения. Речь идет о мерах административной ответственности.</p>

Нормы административного права содержатся в законах (как Российской Федерации, так и ее субъектов) и подзаконных актах: указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, приказах, инструкциях, иных нормативных актах, издаваемых министерствами на уровне Российской Федерации или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, могут содержаться в актах органов местного самоуправления.

Законы и подзаконные нормативные акты с учетом их *иерархии* составляют основной массив *источников административного права*. Наивысшую ступень по степени обязательности своих предписаний (по юридической силе) среди всех законов Российской Федерации и соответственно источников административного права имеет Конституция Российской Федерации. Далее по юридической силе следуют федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств. На территории Российской Федерации сохраняют силу законы и иные нормативные акты, принятые в СССР и РСФСР, в той части, в которой они не отменены и не противоречат более

позднему законодательству. На уровне субъектов Российской Федерации принимаются собственные законы, и их органы власти принимают собственные акты, которые также относятся к числу источников административного права. Нормативные акты органов местного самоуправления могут быть источниками административного права.

Вопросы для самоконтроля

1. Какими особенностями обладают административные правоотношения?
2. Каковы отличительные черты административно-правового метода?
3. Каким образом административное право соотносится с иными отраслями российского права, например, с конституционным, уголовным, финансовым?
4. Перечислите источники административного права по степени убывания их юридической силы.
5. Приведите примеры материальных и процессуальных административно-правовых норм, регулятивных и охранительных.

Глава 2. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1 ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ПРИЗНАКИ НЕВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Субъекты административного права — это участники административно-правовых отношений. Основным признаком при их характеристике выступает признак наличия властных полномочий. Соответственно, субъекты административного права бывают властные и невластные.

К невластным субъектам административного права относятся индивидуальные и коллективные субъекты. Основным условием участия невластных субъектов в административно-правовых отношениях является наличие у них *административной правосубъектности: совокупности административной правоспособности — признанной за ними государством способности участвовать в административных правоотношениях, иметь административные права и обязанности; и административной дееспособности: — признанной нормами административного права способности своими осознанными действиями приобретать и осуществлять юридические права и обязанности, а также нести ответственность за совершенные правонарушения.*

О лице, *обладающем административной правосубъектностью и реализующем принадлежащие ему права и обязанности в конкретных правоотношениях с органами исполнительной власти, т.е. занимающем определенное место в административно-правовых отношениях, говорят, как о лице, обладающем административно-правовым статусом.*

Невластные *индивидуальные субъекты* — это физические лица, для определения административно-правового статуса которых важнейшим условием является факт наличия или отсутствия у них гражданства Российской Федерации. Индивидуальными субъектами административного права являются граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства. Административная правоспособность всех граждан Российской Федерации возникает с момента рождения и прекращается со смертью. Административная дееспособность по объему у разных лиц неодинакова. Ее объем зависит от возраста — в полном объеме дееспособность возникает при достижении 18 лет, но осуществление отдельных прав может стать возможным в более раннем или

более позднем возрасте. На объем дееспособности могут влиять пол человека, состояние его здоровья, в некоторых случаях — иные причины.

Невластными коллективными субъектами административного права являются различные организации. Юридические лица составляют большинство среди коллективных субъектов административного права. Административная правоспособность юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации, т.е. с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о государственной регистрации юридического лица, и прекращается с момента ликвидации, т.е. внесения в указанный Реестр записи о прекращении деятельности юридического лица. Административная дееспособность юридических лиц по общему правилу возникает и прекращается одновременно с правоспособностью, однако ее объем может изменяться в зависимости от вида деятельности, наличия полученных разрешений и иных обстоятельств.

Невластными коллективными субъектами административного права могут являться организации, не имеющие статуса юридического лица, — обособленные подразделения юридических лиц, общественные организации, не имеющие статуса юридического лица, и иные.

2.2 ХАРАКТЕРИСТИКА ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Органы исполнительной власти являются властными субъектами административного права. Кроме них, в число властных субъектов могут быть включены те лица, которым властные полномочия были *делегированы*, т.е. переданы от органов исполнительной власти на определенных условиях.

Органы исполнительной власти являются разновидностью органов публичной (государственной и муниципальной) власти. Основная цель их деятельности — *организация исполнения законов* на территории Российской Федерации.

Для достижения указанной цели они *наделены определенными правами и на них возложены определенные обязанности, которые реализуются ими в четко очерченных сферах*. Это называется *компетенцией*.

Система органов государственной исполнительной власти состоит из двух уровней.

Первый уровень — *федеральные органы исполнительной власти*, которые реализуют свои функции на территории всей Российской Федерации. Для

осуществления своих функций на местах они вправе создавать *территориальные органы*, которые действуют в пределах определенной территории, например, субъекта Федерации, но при этом подчиняются федеральному органу власти, а не территориальным властям.

Второй уровень — *органы исполнительной власти субъектов Федерации*, которые действуют соответственно только в пределах территории своих субъектов.

Органы исполнительной власти выполняют определенные *функции*, которые определены в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Выделяют следующие функции органов исполнительной власти, указанные в табл. 5.

Табл. 5

<i>Функции органов исполнительной власти:</i>
- по принятию нормативных правовых актов. Под указанной функцией понимается издание обязательных для исполнения правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- по контролю и надзору. В некоторых случаях в законодательстве используется термин «контроль» (например, говорят о налоговом контроле), а в некоторых — «надзор» (например, говорят о надзоре со стороны прокуратуры). В целом, осуществление указанной функции означает совершение действий по контролю (надзору) за исполнением любыми субъектами установленных законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения. Кроме того, в эту функцию включаются и совершение действий по выдаче органами власти разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам, и совершение действий по регистрации актов, документов, прав, объектов, а также по изданию индивидуальных правовых актов;
- по управлению государственным имуществом. Исполнение данной функции подразумевает осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;
- по оказанию государственных услуг. Это означает предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения, либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти образуют систему, возглавляет которую Правительство РФ — *высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации*. Правительство РФ формируется в установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» порядке, и состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров.

В зависимости от того, какие функции осуществляет орган исполнительной власти, они подразделяются на виды. Существуют следующие виды органов исполнительной власти, указанные в табл. 6.

Табл. 6

<i>Виды органов исполнительной власти:</i>
- федеральные министерства. Они осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию определенной сферы деятельности. При этом, в установленной сфере деятельности министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме специально оговоренных случаев. Также министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств и осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. Например, такие функции исполняет Министерство внутренних дел РФ или Министерство культуры РФ;
- федеральные службы. Органы этого вида осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также выполняют специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. При этом, федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты и не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Федеральная служба по надзору не может осуществлять также управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Например, в Российской Федерации существуют Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, которая подчиняется Министерству транспорта Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, которая подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации;
- федеральное агентство. Относящиеся к этому виду органы осуществляют, в основном, функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Кроме того, федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, но при этом, по общему правилу, оно не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Например, вопросами оказания

государственных услуг в сфере воздушного транспорта ведаёт Федеральное агентство воздушного транспорта, подчиняющееся Министерству транспорта Российской Федерации.

Некоторые федеральные органы исполнительной власти подчиняются не Правительству РФ, а Президенту РФ, например, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности.

Система исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно, в соответствии с Федеральным законом от 21.12.21№ 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В систему органов исполнительной власти субъекта Федерации входят высший орган исполнительной власти и иные органы исполнительной власти.

2.3 ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Деятельность органов исполнительной власти строго регламентируется законодательством. В том числе, закреплено, *каким образом органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность* — это вопрос о *методах государственного управления* — и *каким образом результаты деятельности органов исполнительной власти выражаются вовне* — это вопрос о *правовых формах государственного управления*.

Формы и методы государственного управления взаимосвязаны: например, метод принуждения в виде применения мер административной ответственности реализуется в форме принятия индивидуальных актов. *Правовые формы государственного управления* приведены в табл. 7.

Универсальными *методами государственного управления* являются убеждение и принуждение. *Убеждение* состоит в *применении различных средств* — разъяснения, предупреждения, организации, воспитания, информирования, пропаганды, поощрения и т.д. Как правило, все эти средства используются в комплексе.

Государственное принуждение состоит в *применении уполномоченным государством органом специальных мер*.

Административное принуждение — вид государственного на основании закона принуждения наряду с иными, например, уголовным, дисциплинарным принуждением. Наиболее заметные особенности административного принуждения, отличающие его от иных видов государственного принуждения, приведены в табл. 8. Административное принуждение применяется во

внесудебном порядке, при этом порядок его применения отличается оперативностью и относительной простотой. Оно применяется в виде особых мер, основаниями его принуждения являются: во-первых, совершение административного правонарушения; во-вторых, наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например, эпидемий или другими чрезвычайными обстоятельствами, при этом наличие вины человека в возникновении таких ситуаций может и не быть, однако, меры административного принуждения все равно будут к нему применены.

Табл. 7

<i>Правовые формы государственного управления:</i>	
Нормативные правовые акты:	- это документы, издаваемые в письменной форме уполномоченными органами исполнительной власти, как правило, министерствами. В указанных актах содержатся нормы права, регулирующие те общественные отношения, которые находятся в компетенции органа, издавшего акт. Нормативные правовые акты рассчитаны на многократное применение неопределенным кругом лиц. Пример нормативного акта — приказ ФСБ России от 20 апреля 2021 г. № 154 «Об утверждении Правил подтверждения владения ключом электронной подписи».
Индивидуальные правовые акты:	- это документы в письменной форме, изданные уполномоченным органом в установленном порядке, содержащие одностороннее властное предписание определенному лицу, направленное на разрешение конкретного вопроса. Индивидуальный акт влечет возникновение, изменение, прекращение конкретных правоотношений.
Административные договоры:	заключаются в случаях, предусмотренных законодательством, между органами исполнительной власти и невластными субъектами с целью совершения управленческих либо организационных действий. Понятие «административный договор» является новым для науки административного права.

Табл. 8

<i>Особенности административного принуждения:</i>
- имеет своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления;

- применяется к субъектам административного права, которыми являются физические и юридические лица, и иные коллективные субъекты;
- меры административного принуждения могут устанавливаться только законами и подзаконными правовыми актами;
- применяется широким кругом уполномоченных на то органов и должностных лиц. Право применения мер государственного принуждения предоставляется законами и нормативными правовыми актами.

Основой классификации мер административного принуждения являются цели и основания их применения. Выделяют следующие виды мер административного принуждения (табл. 9):

Табл. 9

<i>Виды мер административного принуждения:</i>	
- меры административного предупреждения:	- применяются для предупреждения еще не совершенного правонарушения, если существует вероятность его совершения. Примером может являться предполетный досмотр всех пассажиров самолетов, проводимый перед посадкой на борт воздушного судна;
- меры административного пресечения:	применяются для пресечения имеющегося правонарушения и минимизации его вредных последствий;
- меры административной ответственности:	применяются к лицу, совершившему правонарушение;
- восстановительные меры:	применяются после совершения правонарушения с целью восстановления порядка вещей, нарушенного правонарушением.

2.4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Регулирование статуса физических лиц, которые работают в органах исполнительной власти и иных государственных органах, осуществляется на основе норм, в совокупности образующих правовой институт *государственной службы*. Основными законами являются – Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации», и ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Вместе с тем, в части, не урегулированной специальным законодательством, на государственных служащих распространяется действие Трудового кодекса РФ и трудового законодательства.

Система государственной службы включает в себя *государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу 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, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

Те лица, которые работают в органах исполнительной власти и иных государственных органах, являются находящимися на государственной службе соответствующего вида.

Лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на лиц, *замещающих государственные должности*, и на лиц, *находящихся на должностях государственной службы.*

Для определения того, к какой категории относится лицо, следует выяснить, каким нормативным актом установлена его должность и чем занимается лицо в процессе своей деятельности.

Лица, *замещающие государственные должности*, находятся на должностях, которые *установлены в Конституции РФ и законах и занимаются непосредственно исполнением функций государства и его органов.* К ним относятся, например, судьи — их должность названа в Федеральном конституционном законе «О статусе судей в Российской Федерации» и в Конституции РФ, и они осуществляют непосредственно функцию государства — осуществляют правосудие.

Должности государственной службы устанавливаются штатным расписанием государственных органов для обеспечения исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Примерами таких должностей являются должности секретаря суда, специалиста юридического отдела государственного органа.

Для того чтобы поступить на государственную службу, лицо должно соответствовать определенным требованиям. К ним относятся условия поступления на гражданскую службу, например, такие как: гражданство Российской Федерации; возраст (от 18 до 65 лет); владение русским языком; соответствие квалификационным требованиям по должности, — и *ограничения*, связанные с гражданской службой, или обстоятельства, при которых гражданин не принимается на гражданскую службу. Ограничениями являются, например, признание недееспособным или ограничено дееспособным; осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным

законом порядке судимости; наличие заболевания, препятствующего прохождению службы, подтвержденного заключением медицинского учреждения; близкое родство или свойство (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; наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Лицо, соответствующее указанным требованиям, вправе претендовать на поступление на государственную службу. По общему правилу, на государственную службу поступают по результатам *конкурса* на замещение вакантной должности государственной службы. Для занятия некоторых должностей конкурс не проводится. Например, не проходят конкурсный отбор помощники судей.

Лицо, прошедшее конкурс, подписывает *государственный служебный контракт с представителем нанимателя* — руководителем того органа, куда *лицо* поступает на службу. Нанимателем же для федеральных государственных служащих является Российская Федерация, для государственных служащих субъектов Федерации — соответствующие субъекты. В некоторых случаях лицу, поступившему на государственную службу, назначается испытание на срок от трех месяцев до одного года в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Поступив на государственную службу, лицо приобретает определенные *права и обязанности*, в том числе должно соблюдать определенные *запреты*, связанные с государственной службой. Общие для всех государственных служащих права и обязанности закреплены в законах о государственной службе и иных нормативных актах. Конкретные должностные обязанности и права служащего устанавливаются в его *должностном регламенте*. К общим для всех государственных служащих запретам относятся, например, запрещения, указанные ниже в табл. 10.

Нарушение указанных запретов приводит к привлечению государственных служащих к ответственности или к прекращению отношений государственной службы.

С определенной периодичностью государственные служащие проходят *аттестацию* — проверку знаний и профессиональных качеств государственного служащего в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

В Положениях о федеральных министерствах предусматривается право на учреждение ведомственных наград (знаков отличия) и награждение ими. Так, согласно Положению о Министерстве транспорта РФ, утвержденном

Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, в целях мотивации, стимулирования и поощрения работников Минтранс имеет право учреждать «ведомственный знак отличия, дающий право на присвоение звания «Ветеран труда», иные ведомственные награды и награждать ими работников Министерства и находящихся в ведении Министерства федеральной службы и федеральных агентств, подведомственных организаций, а также других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, утверждать положения об этих знаке и наградах, а также их описания».

Табл. 10

<i>Общие запреты, установленные для государственных служащих:</i>
- осуществлять предпринимательскую деятельность;
- получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц. Подарки, полученные гражданским служащим в связи с официальными мероприятиями, признаются собственностью государства и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ (подарки стоимостью до трех тысяч рублей);
- допускать публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в их должностные обязанности;
- использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданских служащих, если это не входит в их должностные обязанности.

Государственные служащие подлежат *поощрению* в виде, например, объявления благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждения почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка. Поощрение применяется, как указано в законе, «за безупречную и эффективную гражданскую службу». Актами самих органов конкретизируются эти положения.

Например, Приказом Федерального агентства воздушного транспорта от 30 декабря 2016 г. № 240/Н-ФА «Об учреждении Почётной грамоты Федерального агентства воздушного транспорта и Благодарности Руководителя ФАВТ» установлено, что объявленная приказом Росавиации благодарность оформляется на бланке и вручается в торжественной обстановке, с внесением записи о поощрении в трудовую книжку награжденного.

Государственные служащие могут быть привлечены к *дисциплинарной ответственности* в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном

должностном соответствии, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения. Основанием дисциплинарной ответственности является совершение *дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей*. Министр, как 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. Отношения государственной службы могут прекращаться по соглашению сторон, по инициативе служащего, по инициативе нанимателя, по истечению срока контракта, по объективным обстоятельствам, названным в ст. 39 Закона о гражданской службе, при несоблюдении ограничений при поступлении на государственную службу.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие элементы входят в административную правосубъектность?
2. Назовите виды субъектов административного права.
3. Какие органы входят в систему федеральных органов исполнительной власти?
4. Назовите виды государственной службы.
5. Каким требованиям должно соответствовать лицо» поступающее на государственную службу?
6. Укажите основные отличия нормативных правовых актов от индивидуальных.
7. Назовите виды мер административного принуждения.

Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПОНЯТИЕ, ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ

3.1 ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Административная ответственность — один из видов юридической ответственности. Административная ответственность — наиболее часто применяемый к гражданам вид юридической ответственности.

Распространенность случаев применения мер административной ответственности связана с тем, что с ее помощью защищается широкий круг общественных отношений, например, в сфере охраны прав и свобод человека и гражданина, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства.

Административная ответственность, наряду с уголовной ответственностью, является видом публичной ответственности. Характерными особенностями административной ответственности являются следующие признаки.

Административная ответственность наступает перед государством в лице его уполномоченных органов, а не перед лицами, пострадавшими от совершения административного правонарушения.

Виды и размеры административно-правовых санкций строго закреплены в законе и не могут быть изменены по соглашению сторон.

К административной ответственности могут быть привлечены не только физические, но и юридические лица.

В отличие от уголовной ответственности, административная ответственность наступает за совершение менее общественно опасных деяний, чем преступления, — правонарушений, кроме того, привлечение лица к административной ответственности не влечет для него судимости. В отличие от уголовной ответственности, привлечение лица к административной ответственности может производиться не только судом, но и органами исполнительной власти.

Нормы, регулирующие административную ответственность, могут содержаться в *Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях* (КоАП), или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вопрос о том, кто может быть привлечен к административной ответственности, — это вопрос о субъектах административной ответственности.

К административной ответственности могут быть привлечены физические лица — *граждане Российской Федерации, достигшие возраста 16 лет, являющиеся вменяемыми, т. е. способными понимать значение своих действий, предвидеть их последствия и управлять ими, и все юридические лица*. Это так называемые *общие субъекты* административной ответственности.

Административная ответственность для физических и для юридических лиц имеет ряд различий. Так, например, некоторые наказания применяются только к физическим лицам (административный арест, лишение специального права), а некоторые — и к физическим, и к юридическим лицам (штраф, конфискация орудия или предмета административного правонарушения).

Для того чтобы установить вину физического лица в совершении административного правонарушения, следует установить, что оно понимало значение своих действий, могло ими управлять, либо относилось безразлично к возможным вредным последствиям.

Для установления виновности юридического лица в совершении административного правонарушения следует установить, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Привлечение к административной ответственности юридических лиц, наряду с физическими, не противоречит закону. Согласно ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Иностранцы и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, по общему правилу подлежат административной ответственности на общих основаниях. Самой заметной особенностью административной ответственности иностранцев и лиц без гражданства является возможность применения к ним такого наказания, как выдворение за пределы Российской Федерации.

Привлечение к административной ответственности некоторых категорий физических лиц обладает рядом особенностей. Например, лица в возрасте от 16 до 18 лет считаются по законодательству об административной ответственности *несовершеннолетними*. Привлечение таких лиц к административной

ответственности производится, как правило, *комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав*.

Указанные комиссии могут освободить несовершеннолетнего от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Определенными особенностями обладает ответственность должностных лиц; индивидуальных предпринимателей; военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания; собственников (владельцев) транспортных средств.

Все эти лица в совокупности образуют группу *особенных субъектов* административной ответственности.

Важнейшим вопросом при изучении административной ответственности является вопрос о ее *основаниях*, т.е. о том, за что она применяется к физическим или юридическим лицам.

Фактическое основание для привлечения к административной ответственности — это совершение *административного правонарушения*.

Под административным правонарушением понимается *общественно опасное, противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность*. Деяние, внешне похожее на правонарушение, но лишенное одного из признаков — общественной опасности, т.е. не причинившее реального существенного вреда общественным отношениям, не считается правонарушением, лицо, его совершившее, может быть освобождено от административной ответственности в связи с *малозначительностью* совершенного деяния, в отношении его применяется воспитательная мера — устное замечание.

Составы административных правонарушений описаны в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Под составом административного правонарушения понимается *установленная правом совокупность признаков, при наличии которых антиобщественное деяние считается административным правонарушением*. В составе административного правонарушения выделяют четыре элемента: субъект, субъективная сторона, объективная сторона и объект.

Субъектом правонарушения является *лицо, которое его совершило*. Это может быть физическое лицо, достигшее возраста 16 лет и вменяемое; или юридическое лицо, т.е. имеющее государственную регистрацию в качестве такового. Если лицо не соответствует указанным требованиям, то говорят об

отсутствии субъекта правонарушения, и тогда деяние, совершенное этим лицом, в качестве правонарушения не расценивается и не наказывается.

Субъективная сторона правонарушения — это субъективное, психическое отношение лица к совершенному им деянию и последствиям, которые оно повлекло. Важнейшее значение для установления субъективной стороны имеет вопрос об установлении вины лица в совершении правонарушения. Вина физических и юридических лиц, как уже было указано, устанавливается по разным правилам.

Вина физических лиц может иметь форму умысла или неосторожности.

Административное правонарушение признается совершенным *умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало, либо относилось к ним безразлично.*

Административное правонарушение признается совершенным *по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.*

Установление вины лица в совершении административного правонарушения — трудоемкий процесс, результат которого очень важен.

В случае отсутствия вины лица в совершении правонарушения привлечение его к ответственности невозможно. В отношении всех лиц действует *презумпция невиновности*, согласно которой *лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.* Из указанного положения следуют два правила.

Во-первых, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Во-вторых, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

Объективная сторона административного правонарушения — это те *признаки, которые описаны в диспозиции нормы права и характеризуют внешнюю сторону административного правонарушения.* Если в перечень этих признаков законодатель включил какие-либо материальные последствия, то говорят о правонарушении с *материальным составом*, и между действиями лица и наступившими последствиями надлежит установить *причинную связь.* В

случае наличия всех трех элементов, объективная сторона считается установленной. При отсутствии одного из элементов, например, причинной связи, правонарушение отсутствует. Для некоторых правонарушений достаточно установления только самого факта действия или бездействия, привлечение к ответственности происходит вне зависимости от того, повлекло ли деяние какие-либо последствия (например, ст. 15.7 КоАП РФ — нарушение порядка открытия счета налогоплательщику; ст. 14.23 КоАП РФ — осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом). Такие правонарушения называются правонарушениями с *формальным составом*.

Правонарушения, в зависимости от особенностей объективной стороны, бывают и одномоментными, и длящимися.

Одномоментное правонарушение занимает *непродолжительный период времени и, условно, считается совершенным сразу* — одномоментно, например, переход проезжей части пешеходом в неположенном месте.

Длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), *которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей*. Разделение правонарушений на одномоментные и длящиеся имеет важное значение для исчисления сроков привлечения к ответственности, так как по общему правилу срок для привлечения к ответственности начинается с момента совершения правонарушения. Истечение этого срока делает привлечение к ответственности абсолютно невозможным. Согласно ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ, при длящемся административном правонарушении сроки для привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. При этом, следует отметить, что срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока.

Объектом правонарушения являются те *общественные отношения, которым этим правонарушением причинен вред*. Например, такое правонарушение, как мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ), посягает на отношения собственности, охраняемые законом.

3.2 АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ

Административная ответственность применяется к субъектам в виде конкретных мер — административных наказаний, являющихся установленной

государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения, и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Следует подчеркнуть, что административные наказания применяются для предупреждения совершения новых правонарушений и не могут иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Административные наказания бывают следующих видов (табл. 11):

Табл. 11

<i>Виды административных наказаний:</i>	
Предупреждение:	Оно выносится в письменной форме и выражается в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение может быть назначено любым должностным лицом, органом, судьей, рассматривающим дело об административном правонарушении.
Штраф:	Он является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5000 руб.; для должностных лиц — 50 000 руб.; для юридических лиц — 1 000 000 руб. или может выражаться в кратных величинах, в зависимости от совершенного правонарушения. Штраф может быть назначен любым должностным лицом, органом, судьей, рассматривающим дело об административном правонарушении. Срок его добровольной уплаты составляет 30 дней. После истечения этого срока, в случае неуплаты штрафа, постановление о назначении административного наказания передается для принудительного исполнения судебным приставам-исполнителям, а лицо, не уплатившее штраф, может быть подвергнуто взысканию по основании ст. 20.25 КоАП РФ.
Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения:	Конфискацией является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей, применяется и к физическим, и к юридическим лицам. Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.
Лишение специального права:	Указанное наказание применяется только к физическим лицам и назначается только судом. Лишить лицо можно лишь ранее предоставленного ему специального права (например, на управление транспортным средством, на управление маломерным водным судном), и только за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями КоАП РФ. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет. Если в период, когда лицо было лишено специального права, оно вновь совершило правонарушение, караемое тем же наказанием, то исчисление срока нового наказания начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее.

Административный арест:	Это наказание заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции — до 30 суток. Административный арест назначается судьей. Данное наказание является наиболее тяжким из применяемых к физическим лицам, поэтому административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.
Административное выдворение за пределы Российской Федерации:	Данное наказание применяется в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в некоторых случаях — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Как правило, указанное наказание назначается судом. После применения указанного наказания, лицу, в течение определенного времени, может быть запрещен въезд в Российскую Федерацию. В случае отсутствия у лица денежных средств, оплата его выдворения за границу оплачивается за счет бюджета Российской Федерации.
Дисквалификация:	Данное наказание применяется не ко всем физическим лицам, а только к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе, к арбитражным управляющим. Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом, в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей и устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.
Административное приостановление деятельности:	Указанное наказание применяется только к юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям и заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств,

	структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется только при наличии серьезной угрозы, которую может повлечь деятельность наказанного лица, например, в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы. Административное приостановление деятельности назначается судьей и только в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижения цели административного наказания. Указанное наказание устанавливается на срок до 90 суток. Это единственный вид наказания, исполнение которого может быть прекращено досрочно, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.
Обязательные работы	Выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ;
Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения	Устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

Конкретный вид административного наказания и его размер устанавливается в санкции статьи, предусматривающей ответственность за совершение правонарушения. Выбрать иное наказание, или назначить наказание в размере большем (меньшем), чем предусмотрено статьей, лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, не вправе.

3.3 ОБЩИЕ ПРАВИЛА НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Назначение административных наказаний базируется на нескольких *общих правилах*. Самое важное из них то, что административное наказание за совершение административного правонарушения *назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Невозможно также привлечение лица за одно и то же правонарушение к административной и уголовной ответственности одновременно.*

Следует помнить, что *назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.*

Назначение административного наказания возможно только в пределах *срока давности* привлечения к административной ответственности. По общему правилу, этот срок составляет *два месяца*. При совершении некоторых правонарушений, указанных в ст. 4.5 КоАП РФ, например, таких как нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, таможенного, бюджетного, валютного законодательства Российской Федерации, о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, повлекших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего), этот срок составляет *один год*. По общему правилу указанный срок *исчисляется со дня совершения административного правонарушения*. Для *длящихся правонарушений указанный срок исчисляется с момента их обнаружения*.

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

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

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит перечень *обстоятельств, смягчающих ответственность*, которые представлены в табл. 12.

Перечень этих обстоятельств не является закрытым. Лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может признать смягчающими иные обстоятельства.

Табл. 12

<i>Перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность:</i>
- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- добровольное сообщение лицом о совершенном им административном правонарушении;
- предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;

- совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

В отличие от смягчающих, перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, является закрытым. *Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность*, признаются (табл. 13):

Табл. 13

<i>Обстоятельства, отягчающие административную ответственность:</i>
- продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию и с момента окончания исполнения этого наказания не истек годичный срок;
- вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- совершение административного правонарушения группой лиц;
- совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- совершение административного правонарушения в состоянии опьянения. Данное обстоятельство в некоторых случаях может не учитываться в качестве отягчающего.

3.4 ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ - ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Прежде чем рассматривать непосредственно порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, следует указать, что существуют *обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, при наличии хотя бы одного из которых производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению* (табл. 14).

Табл. 14

<i>Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении:</i>
- отсутствие события административного правонарушения;

- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста 16 лет, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие). Лицо считается находящимся в состоянии невменяемости, если оно не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ). Состояние невменяемости определяется по результатам медицинской экспертизы;
- действия лица в состоянии крайней необходимости. Под крайней необходимостью понимается причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7 КоАП РФ);
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Привлечение к административной ответственности протекает в несколько стадий: *возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела, пересмотр постановления на основании жалобы или в порядке надзора, исполнение постановления.*

Первой стадией является стадия *возбуждения дела об административном правонарушении.* На указанной стадии составляется *протокол об административном правонарушении*, собираются доказательства, в некоторых случаях может быть проведено административное расследование. Важнейшее право лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении, — это право знать о факте составления протокола и содержание протокола. Поэтому, лицо, в отношении которого составлен

протокол, обязательно должно быть ознакомлено с ним, о чем лицо расписывается в протоколе. При этом, лицо может занести в протокол свои возражения, изложить собственную версию происшедшего. Если лицо отказывается от подписания протокола, то должностное лицо, его составившее, делает об этом в протоколе отметку. Дальнейшему производству по делу это не препятствует, однако может затруднить самому лицу доказывание своей невиновности или иных обстоятельств, свидетельствующих в его пользу.

Протокол (после составления) и собранные доказательства передаются должностному лицу, в орган, мировому судье, в районный или арбитражный суд для рассмотрения. Но общему правилу, *рассмотрение дела об административном правонарушении* должно произойти в *15-дневный срок*. Этот срок может быть продлен. Важнейшим правом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на стадии рассмотрения дела является право участвовать в рассмотрении и соответственно давать пояснения, представлять доказательства и т.д. Поэтому, очень большое значение в административно-юрисдикционной практике придается вопросу извещения лица о времени и месте рассмотрения дела. Если лицо не было извещено о времени и месте рассмотрения дела, и, соответственно, было лишено возможности участвовать в рассмотрении дела, то вынесенное по результатам рассмотрения постановление о назначении административного наказания является незаконным, и должно быть отменено.

По общему правилу, рассмотрение дела об административном правонарушении проходит *по месту совершения правонарушения*, однако, физическое лицо может ходатайствовать о передаче дела на рассмотрение по месту его жительства.

Кроме лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в рассмотрении могут участвовать: *потерпевший — лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред; представители указанных лиц; свидетели; эксперты; переводчики; специалисты.*

По результатам рассмотрения дела лицо, его рассматривающее, принимает решение о привлечении к ответственности — тогда оно выносит *постановление о назначении административного наказания*, или принимает решение о невозможности привлечения к ответственности — тогда оно прекращает производство по делу, вынося соответствующее постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть *обжаловано* в течение *10 дней*. Поданная по истечении этого срока жалоба рассматриваться не будет. Орган, суд, куда подана жалоба, могут восстановить указанный срок по ходатайству подателя жалобы, но только при наличии серьезных и уважительных причин, приведших к пропуску срока.

Постановление может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, потерпевшим или их представителями.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в следующем порядке (табл. 15):

Табл. 15

<i>Порядок обжалования постановления об административном правонарушении:</i>
- вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом или судебным приставом-исполнителем — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа или судебного пристава-исполнителя;
- вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или индивидуальным лицом, обжалуется в арбитражный суд. В течение *10 дней* жалоба должна быть рассмотрена. Если постановление оставлено без изменения, а жалоба — без удовлетворения, то наступает стадия *исполнения постановления*. Способ исполнения наказания зависит от того, какое конкретно наказание исполняется.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы отличительные черты административной ответственности по отношению к иным видам юридической ответственности?
2. Перечислите виды мер административной ответственности.
3. Кто может быть общим субъектом административной ответственности?
4. Какие элементы входят в состав административного правонарушения?
5. Каков срок давности для привлечения к административной ответственности?
6. В какой срок может быть обжаловано постановление по делу об административном правонарушении?

Глава 4. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сущность системы публичного (государственного и муниципального) управления определяется через понятия *системы* (как совокупности элементов) и государственного и муниципального управления.

Система – *совокупность закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, процессов, взглядов, знаний и др.)*. Характерным признаком системы является ее целостность – взаимосвязь и взаимодействие входящих в систему элементов; специфические цели и особенности развития элементов подчинены общей цели развития системы.

Объектом системы публичного управления является общество в целом и (или) его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации и их деятельность. *Элементами системы публичного (государственного и муниципального управления)* являются государственные и муниципальные институты как организации определенных групп людей, наделенных необходимыми властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

Существует несколько подходов к трактовке понятий «управление» и «регулирование» применительно к системе публичного (государственного и муниципального) управления. *Управление понимается как внешнее воздействие субъекта на объект управления, деятельность подсистемы управляющей по отношению к управляемой; осуществление функций и действий по планированию, организации, мотивации, координации и контролю внутри системы для достижения поставленных целей; деятельность по организации выполнения управленческих решений.*

Регулирование рассматривается как процесс приведения в порядок, упорядочения (механизма, деятельности и т.д.); руководство движением, направлением, действиями, отношениями и т.п.; форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей).

Система публичного управления – система, включающая институты и процессы государственного управления и местного самоуправления, социальная функция которых заключается в организации и осуществлении регулятивной деятельности государства и проведении государственной политики, а также в обеспечении влияния общества (объекта управления) на государство (субъект управления). По сути, это система взаимодействия и взаимоотношения субъектов

и объектов государственного и муниципального управления с целью их качественного изменения.

4.1 КОМПОНЕНТЫ И ПРОЦЕССЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятие «*публичное управление*» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты; нормативное регулирование; процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления; централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определенной области общественных отношений на национальном, местном и международном уровнях.

Публичное управление – это *властное управляющее воздействие на объекты управления* (общественные отношения и их участников, процессы, явления), реализуемое субъектами управления (государственными и муниципальными органами власти, уполномоченными структурами и лицами).

Государственное управление – это *вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов*, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти.

Принципы публичного управления

Принципы публичного управления, вытекающие из общеправовых императивов современного демократического правового государства, следует отличать от целей публичного управления и от функций публичной администрации. Основные принципы публичного управления в современном демократическом правовом государстве представлены в табл. 16.

Табл. 16

<i>Принципы публичного управления:</i>
- верховенство закона;
- перманентность;
- транспарентность (прозрачность);
- равенство всех перед законом и судом;
- эффективность;
- подотчетность и подконтрольность;
- демократичность;

- социальность;
- светскость.

Цели публичного управления

Целями публичной власти и публичного управления выступают: надлежащее функционирование системы публичной власти, ее воспроизводство, надлежащие реализация ее функций и оказание ею публичных услуг. При этом, цели публичного управления тесно сопряжены с указанными функциями и направлены на гарантирование, обеспечение, удовлетворение, реализацию, охрану и защиту публичных интересов. Базовые цели публичного управления указаны в табл. 17.

Табл. 17

<i>Цели публичного управления:</i>
- создание, поддержание и обеспечение условий для должного экономического благосостояния и позитивного развития благосостояния граждан, семей (домовладений), общества (и его социальных групп) и страны в целом; обеспечение и реализация императивов социального государства, в том числе предоставление (перераспределение) благ и оказание качественных публичных услуг, способствующих благосостоянию населения, сокращению бедности и обеспечению социального равенства (насколько это возможно), обеспечение реализации конституционных гарантий социальных прав, в том числе прав на образование, культурных прав, прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, прав на личностное развитие;
- гарантирование, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, достоинства личности и достоинства народа;
- создание условий для комфортного существования конфессий в публичном пространстве;
- реализация, обеспечение, охрана и защита правопорядка и общественного порядка, борьба с преступностью и ее профилактика;
- реализация и обеспечение функционирования и воспроизводства национального публичного порядка, охрана и защита его от иностранных публичных порядков и от международного порядка (в части неприемлемых воздействий со стороны таковых);
- легитимное самовоспроизводство системы публичной власти и публичного управления (в демократическом государстве – на основе демократических избирательных механизмов), обеспечение подотчетности деятельности органов публичной власти и возможности участия граждан государства в процессе принятия политических решений;
- обеспечение целостности системы публичной власти, должной функциональности, производительности и эффективности деятельности по осуществлению публичного управления, а также эффективное управление публичными финансами, имуществом и другими ресурсами;

- охрана и оборона государства от внешних угроз, обеспечение государственной безопасности.
--

Инструменты, механизмы, меры и средства публичного управления

Государственное и муниципальное управление и регулирование как составляющие публичного управления реализуются посредством обширного спектра инструментариев, содержание и формы которых отвечают целям и задачам управления в целом и по конкретным направлениям в определенных сферах. Выделяют следующие типы инструментов публичного управления: механизмы, меры и средства.

Механизмы публичного управления могут быть организационными, нормативно-правовыми, социальными, институциональными, политическими, судебными, экономическими, информационными и др.

Организационный механизм публичного управления – это находящаяся в структурно-функциональном единстве совокупность юридически урегулированных способов (приемов) и алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий должностных лиц публичной администрации, посредством которых осуществляется публичное управление в части решения комплекса взаимосвязанных проблем или реализации одной или нескольких связанных функций публичной власти.

Нормативно-правовой механизм публичного управления – это совокупность юридических средств (правовых методов, материальных и процессуальных норм права, в том числе технических норм, и актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу.

Социальный механизм публичного управления – выстраиваемые отношения между публичной администрацией и обществом или его сегментом (как объектом публичного управления), а также реализуемый в рамках этих отношений комплекс повторяющихся и воспроизводящихся действий, опосредованно позволяющих обеспечить достижение целей и решение задач публичного управления.

Институциональный механизм публичного управления – это система (или ее сегмент) органов публичного управления и их внутривидовое устройство, а также совокупность должностей публичной администрации, посредством функционирования которых (исполнения полномочий по которым) реализуются указанные управление и политика.

Мера как тип инструмента публичного управления – это *действие публичной администрации по реализации публичного управления.*

Средство публичного управления – это воспроизводимое управленческое действие, позволяющее оказывать администрирующее влияние на объект публичного управления.

Публичные услуги и их принципы

Понятие «публичные услуги», охватывающее понятия «государственные услуги» и «муниципальные услуги», тесно связано с понятием публичной власти, имеет самое непосредственное отношение к целям, задачам, формам и результатам деятельности органов государственного и муниципального управления.

Оказание публичных услуг публичной властью имеет большое государственное и социальное значение. Государственные услуги, связанные с реализацией государственных полномочий, например, с выдачей документов и изменением в них записей, имеют юридическое значение для статуса человека (статуса личности, профессионального статуса и пр.). Гарантированные государством медицинские услуги (наряду с медицинской помощью) являются средством реализации конституционных гарантий охраны здоровья граждан.

Муниципальные услуги, оказываемые в рамках решения вопросов местного значения органами местного самоуправления, связанные, например, с обеспечением населения водой, электричеством, газом, с обеспечением вывоза и переработки мусора и т. д., играют важную роль в экономическом и социальном развитии, а качественное их предоставление является необходимым условием должного функционирования населенного пункта, территории.

Таким образом, *публичные услуги (государственные и муниципальные) – это реализуемая в рамках публичного управления в публичных интересах специфичная для органов публичной власти деятельность (форма деятельности) и результат (продукт) такой деятельности по предметам, находящимся в исключительной компетенции публичной власти; деятельность, организованная и реализуемая в соответствии с положениями законодательства, направленная на постоянное, универсальное и регулярное удовлетворение сопряженных с публичными интересами потребностей личности, общества (и его социальных групп), организаций.*

Согласно Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», публичные услуги представляют собой систему, представленную в табл. 18.

Заявитель в данном случае признается физическое или юридическое лицо или их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги.

<i>Публичные услуги:</i>	
<i>Государственная услуга:</i>	предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – деятельность по реализации функций соответствующего органа власти (государственного или органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;
<i>Муниципальная услуга:</i>	предоставляемая органом местного самоуправления, – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения (в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований).

В табл. 19, намечены основные принципы предоставления публичных (государственных и/или муниципальных) услуг, а основные права заявителей публичных услуг представлены в табл. 20.

Оказание государственных и муниципальных (публичных) услуг осуществляется строго на основании административного регламента.

Административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Табл. 19

<i>Основные принципы предоставления публичных услуг:</i>
- правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги;
- заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг;
- открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении этих услуг;
- доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Табл. 20

<i>Заявители публичных услуг имеют право на:</i>
- получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги;
- получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;
- получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;
- досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг;
- получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре в соответствии с соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственные услуги, и соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими муниципальные услуги.

В настоящее время свое развитие получили многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) – организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ, уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Созданные на территории Российской Федерации МФЦ позволяют гражданам получать самые разные услуги в одном помещении и не взаимодействовать при этом с чиновниками непосредственно.

Такой подход минимизирует моральные, материальные и временные издержки потребителей услуг, в связи с чем популярность МФЦ постоянно растет.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закреплены особенности организации предоставления государственных услуг в МФЦ, функции, права и обязанности МФЦ, требования к соглашениям о взаимодействии, а также обязанности органов, предоставляющих государственные услуги и муниципальные услуги, в том числе их обязанность предоставлять МФЦ необходимые для осуществления госуслуг сведения и доступ к информационным системам, содержащим такие сведения.

Работа МФЦ строится по *принципу «одного окна»*, в соответствии с которым предоставление услуг федерального, регионального, муниципального уровня осуществляется в одном месте.

Таким образом, МФЦ выступает в роли организатора процессов предоставления государственных и муниципальных услуг.

МФЦ созданы во всех регионах России. Значение показателя охвата населения «одним окном» составляет более 95 %.

Межведомственное взаимодействие организуется на основе соглашений, фиксирующих порядок документационного и информационного обмена, предельные сроки выполнения необходимых административных процедур и ответственность органов и МФЦ при предоставлении государственных услуг.

Постоянно расширяется перечень государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ.

Так, на текущий момент государственные и муниципальные услуги оказываются в МФЦ в рамках девяти основных жизненных ситуаций: рождение ребенка, смена фамилии, выход на пенсию, индивидуальное жилищное строительство и земельно-имущественные отношения, утрата документов,

открытие своего дела (малое предпринимательство), смена места жительства, утрата близкого человека, приобретение жилья.

Правительством РФ (Минэкономразвития РФ) было введено имя бренда МФЦ – «Мои документы» (с 2014 г. начали открываться новые центры и офисы «Мои документы», переименовываться действующие отделения МФЦ по всей стране).

Основные функции МФЦ указаны в табл. 21.

Табл. 21

<i>Основные функции МФЦ:</i>
- прием запросов заявителей о предоставлении государственных или муниципальных услуг;
- представление интересов заявителей при взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, а также с организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- представление интересов государственных органов, органов местного самоуправления при взаимодействии с заявителями;
- информирование заявителей о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ, о ходе выполнения запросов о предоставлении госуслуг, а также по иным вопросам, связанным с предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг, а также с организациями, участвующими в предоставлении госуслуг;
- выдача заявителям документов по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
- прием, обработка информации из информационных систем государственных органов, органов местного самоуправления, а также выдача заявителям на основании такой информации документов, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Расширяется процесс предоставления государственных и муниципальных услуг населению и юридическим лицам в электронной форме – предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями. Для этих целей используется *портал государственных и муниципальных услуг* –

государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

В публичном управлении имеет существенное значение характер управляющего воздействия, оказываемого субъектом управления на объект управления. Если государственное управление выполняет задачи и цели, поставленные государством, то публичное управление реализуется шире – направлено на достижение общественно значимого результата. Публичное управление возникает как результат общественного договора между государством и обществом, когда властными полномочиями наделяются соответствующие органы и должностные лица (государственные и муниципальные). При этом, основным носителем власти остается народ, население страны. Публичное управление имеет более широкий профиль управляющего воздействия. Так, субъектами публичного управления являются также и органы местного самоуправления, общественные организации, предприятия и учреждения различных форм собственности. Им могут быть переданы отдельные государственно-властные полномочия, которые осуществляются в интересах общества. Публичное управление является центральным звеном в реализации правовой политики в современном демократическом государстве.

Виды процессов публичного управления

Административный процесс – это действие или совокупность действий (решений) исполнительного органа государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимых с определенной целью при осуществлении их полномочий, в том числе на основании закона, иного правового акта, усмотрения должностного лица.

Административные процессы осуществляются органами государственной власти для исполнения *государственных функций*: процесс подразумевает последовательность действий по исполнению либо по обеспечению исполнения государственной функции.

Государственные функции связаны с непосредственной деятельностью органов государственной власти и наличием властных полномочий; *государственная функция – это вид деятельности органа государственной власти, направленный на реализацию или обеспечение реализации нормативно предписанных ему властных полномочий.*

Властное полномочие подлежит исполнению вне зависимости от прямого обращения гражданина (организации) в орган исполнительной власти. В этом смысле, функция обезличена, исполняется одновременно для всего населения в отличие от государственной услуги.

В табл. 22 выделены пять основных видов государственных функций.

Табл. 22

<i>Основные виды государственных функций:</i>
- политические (например, стратегическое планирование, разработка проектов нормативных правовых актов, прогнозирование);
- координация, надзор и мониторинг результатов деятельности;
- функции по предоставлению государственных услуг;
- вспомогательные (например, управление кадрами, поддержка информационных систем, составление финансовой отчетности);
- регулирующие (например, лицензирование и сертификация деятельности экономических субъектов, выдача разрешений на осуществление деятельности).

Характер административных процессов определяется компетенцией органа государственной власти и местом данного органа в системе государственного управления и регулирования. Самая общая классификация выделяет две большие группы процессов, включающие как *межорганизационные*, так и *внутриорганизационные административно-управленческие процессы*.

Первая группа – это процессы государственного регулирования, компенсирующие изъяны (провалы) рынка. Вторая группа – процессы, использующие административные инструменты для трансформации общих целей (страны, области, организации) к задачам конкретных государственных служащих, т.е. это процессы внутригосударственного управления.

Административные регламенты являются важной правовой основой для административно-процедурной деятельности государственных *органов исполнительной власти (ОИВ)* и их должностных лиц. Системное внедрение административных регламентов в практику позволяет существенно упростить содержание административных процедур посредством исключения избыточных процессов, уменьшения числа внутренних согласований и использования современных информационных технологий. В результате, сокращаются сроки предоставления гражданам и организациям государственных услуг; уменьшается количество документов, подаваемых гражданином для получения услуги; устанавливается исчерпывающий и четкий перечень оснований для отказа в предоставлении услуги; определяется четкая регламентация процессов, включенных в административную процедуру; получают широкое

распространение современных информационно-коммуникационных технологий; сформируются механизмы досудебного обжалования решений, действия и бездействия работников ОИВ, участвующих в оказании государственной услуги; повышается персональная ответственность должностных лиц за соблюдение административных процедур.

Административный регламент определяет сроки и последовательность действий ОИВ (административные процедуры), порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также с другими ОИВ и организациями.

Особенность административных регламентов состоит в детализации административно- управленческих процессов на основе подробных описаний их форматов, которые связывают воедино цели и задачи с ресурсами, определяют порядок исполнения полномочий и предоставления государственных услуг, а также порядок контроля исполнения, устанавливают режим открытости информации. Значимость административных регламентов обусловлена и возможностью измерения эффективности функционирования органов власти, что особенно важно при отсутствии рыночных механизмов измерения эффективности.

Административный регламент может рассматриваться в качестве правовой формы административно-публичной деятельности наряду с такими административными правовыми актами, как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, правила, инструкции. Административные регламенты содержат сроки и последовательность действий (административных процедур) ОИВ, порядок взаимодействия его структурных подразделений и должностных лиц, а также его взаимодействия с другими ОИВ и организациями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг *федеральными ОИВ и региональными ОИВ.*

Процесс принятия управленческих решений

Принятие *государственных решений* является важнейшей составной частью системы государственного управления. *Государственное решение – это выбор и обоснование определенного проекта действий государственных органов, направленных на достижение общественных целей.* Государственные решения имеют характерные особенности, представленные в табл. 23.

На принятие государственных решений воздействуют многие факторы: законодательная база государства; теневое влияние; характерные для данного общества социокультурные традиции; ценности правящего режима; стереотипы, интересы отдельных корпораций, ведомств, организаций, групп давления, даже отдельных индивидов, задействованных в процессе принятия государственного решения.

<i>Особенности государственных решений:</i>
- их субъектом является государственный орган или должностное лицо;
- их объектом выступают нижестоящие органы, общественные, политические объединения, экономические субъекты и другие действующие субъекты общественных отношений;
- публичность проявляется в наличии социальных субъектов как потребителей данных решений;
- выполнение решений обеспечивается властными полномочиями.

Государственные решения принимаются в рамках реализации процесса публичного управления. Формирование государственной политики включает необходимость выделять приоритеты управления и регулирования, целевые ориентиры процесса; организовывать обратную связь с объектами управления и регулирования; проводить постоянную профессиональную оценку и экспертизу правительственных решений (оценку регулирующего воздействия); разрабатывать и реализовывать механизмы коррекции принятых управленческих решений.

Государственные решения можно разделить на *политические* и *административные*. *Политические решения* являются выражением курса политического руководства государства, стратегически принимающего решения и осуществляющего действия в интересах определенных социальных групп. *Административные решения* – это управленческие действия, регулирующие функционирование отдельных видов социальной, экономической, культурной жизни людей и текущей деятельности отдельных государственных организаций. В качестве примеров политических решений можно привести государственные программы, стратегии, законодательные акты, кадровые назначения высших чиновников. Примерами административных решений выступают приказы и распоряжения министерств и ведомств, акты региональных администраций.

Постановка проблемы органами власти

Основная трудность, возникающая при постановке проблемы органами власти, – это сложность и многогранность задач, решаемых государством. При этом крайне непросто выделить именно те проблемы, которые необходимо решить в данный момент.

В рамках постановки проблемы, государственные органы должны выполнить ряд действий: идентифицировать проблему – ее характер и содержание; выяснить, является ли проблема остро актуальной на данный момент времени; определить уровень государственного и муниципального управления (общенациональный, региональный, местный), которому

соответствует проблема; определить ресурсную обеспеченность проблемы; оценить срочность и значение (политическое, экономическое, социальное) проблемы; сформулировать цели, которые преследует орган, принимающий решения.

Сбор информации

В рамках процесса сбора информации решаются задачи по аккумулированию имеющихся данных об опыте решения проблемы, исследуется зарубежный опыт в данной области и лучшая практика, правовая основа управленческого решения, определяются организации, заинтересованные в решении и его реализации, выясняется возможная политическая реакция на решение (на вышестоящем уровне власти и реакция населения). Происходит уточнение процедур принятия решения, источников данных, согласование действий с другими государственными органами по горизонтали, уточняется точка зрения вышестоящих органов власти и правовое обеспечение.

Определение возможных альтернатив

Основными методами сравнения альтернатив, когда главным критерием выступает эффективность, являются анализ *«издержки – выгоды»* и анализ *«издержки – эффективность»*.

Анализ «издержки – выгоды» позволяет определить возможности, отразить выгоды и издержки в разные моменты времени, оценить побочные и неясные эффекты, подвести итог для принятия окончательного решения. Данный анализ чаще используется в сфере, где тяжело оценить эффекты исключительно финансовыми инструментами: инфраструктура, транспорт, экология, образование, здравоохранение, культура. Проводят экономический анализ, который включает в себя оценку денежных эффектов, расчет позитивных и негативных внешних эффектов, вычисление экономической отдачи проекта.

Анализ *«издержки – выгоды»* подразумевает возможность отразить экономическую применимость проекта, использовать ранжирование альтернатив, определить издержки и выгоды.

Анализ «издержки – эффективность» означает расчет прогнозируемых издержек при достижении необходимого социального эффекта. Подход позволяет выбрать решения, минимизирующие издержки по устранению конкретных рисков, и оценить возможность достижения желаемых целей.

Процесс принятия решений включает элементы, представленные в табл. 24.

Оценка регулирующего воздействия в публичном управлении

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – процедура анализа проблем и целей государственного регулирования, поиска альтернативных вариантов достижения этих целей, а также связанных с ними выгод и издержек социальных

групп, подвергающихся воздействию регулирования, для определения наиболее эффективного варианта регулирующего воздействия.

Проведение ОРВ направлено на снижение издержек заинтересованных лиц (субъектов предпринимательской деятельности); обеспечение экономии бюджетных средств; снижение риска возникновения коррупции; повышение доверия граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям. Итоговым результатом ОРВ является повышение эффективности государственного регулирования.

Табл. 24

<i>Элементы процесса принятия решений:</i>
- лицо, принимающее решение, – индивид, организация или группа, наделенные необходимыми полномочиями для принятия решения и отвечающие за его последствия; зависимые переменные – факторы, на которые может влиять лицо, принимающее решение (например, структура бюджетных расходов при решении о принятии бюджета организации или территории);
- независимые переменные, на которые не может влиять лицо, принимающее решение, но на которые могут влиять другие лица или группы (например, тариф на железнодорожные грузовые перевозки при решении о принятии регионального бюджета);
- ограничения (внутренние и внешние) на параметры зависимых и независимых переменных, создающие область допустимых решений;
- альтернативы, определяемые значениями зависимых и независимых переменных, процессом выбора;
- критерии (количественные и качественные) для оценки альтернатив, включая ресурсные возможности их осуществления.

4.2 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Характеристиками правового государства являются: *приоритет человека, его прав и свобод как высшей ценности; равенство всех перед законом и судом; гуманность закона; презумпция невиновности человека; гарантированность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.*

Согласно положениям Конституции РФ, к главным *характеристикам российской государственности* следует отнести качества, указанные в табл. 25.

«Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма,

гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ст. 67 Конституции РФ).

Табл. 25

<i>Характеристики российской государственности:</i>
– республика, федеративное государство, демократическое государство (ст. 1 Конституции РФ);
– правовое государство – политическая власть в стране основана на верховенстве законности, прав и свобод гражданина; ст. 15: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»;
– социальное государство – «...политика... направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты» (ст. 7 Конституции РФ);
– светское государство – «...никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14 Конституции РФ).

Согласно ст. 75.1 Конституции РФ, «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Российская Федерация обеспечивает *защиту* своего *суверенитета* и *территориальной целостности*. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.

Делимитация – определение общего положения и направления государственной границы между сопредельными государствами путем

переговоров. *Демаркация* – проведение линии государственной границы на местности с обозначением ее специальными пограничными знаками. *Редемаркация* – проверка и восстановление линии государственной границы на местности и обозначение ее пограничными знаками на основе ранее составленных документов.

Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (ст. 67 Конституции РФ).

Федеративное устройство России, согласно ст. 5 главы 1 Конституции РФ, выглядит следующим образом. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее *государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации*. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны.

На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы *федеральные территории*. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом (ст. 67 Конституции РФ).

Конституционные *принципы российского федерализма* представлены в табл. 26.

Принцип государственной целостности означает территориальную целостность – неизменяемость территории России без ее согласия и недопустимость одностороннего отделения от РФ; действие Конституции РФ как основного закона на всей территории России; компетенции федеральных органов власти распространяются на всю территорию России.

Равноправие всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В рамках этого принципа, присутствует юридически закреплённая симметричность России как федерации, запрет дискриминации или привилегий в зависимости от вида субъекта РФ, его размеров, численности и т.д.; равное право на обращение в федеральные органы (гарантируются представительство в Совете Федерации, право законодательной

инициативы в Государственной Думе, обращения с запросом в Конституционный суд РФ и т.д.); равный учет мнений субъектов РФ.

Табл. 26

<i>Конституционные принципы российского федерализма:</i>	
- государственная целостность:	единство территории РФ, распространение суверенитета РФ на всю территорию, единое экономическое пространство, единое правовое пространство и т.п.;
- единство системы государственной власти:	единство природы власти (источник, цели деятельности), однотипность в институциональной организации власти на федеральном и региональном уровнях, иерархия и взаимодействие различных органов государственной власти и т.д.;
- равноправие и самоопределение народов Российской Федерации:	равноправие субъектов РФ (принцип не может трактоваться как право выхода какой-либо территории из состава РФ); реализуя этот принцип, народы в существующих границах РФ и не посягая на основы конституционного строя России (форму правления, экономический строй, идеологические, духовные основы и т. д.), могут изменить статус субъекта РФ, на территории которого они проживают; объединиться с другим субъектом РФ или разъединиться на несколько территорий; создать национально-культурную автономию и т.п.; все субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) являются равноправными, обладают одинаковым юридическим статусом;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ:	между федеральными и региональными органами государственной власти - мера разделения власти между центром и составными частями государства является одним из основных признаков федеративного устройства.

Принцип субсидиарности означает, что социальные проблемы должны решаться на локальном удаленном от центра уровне (их разрешение на этом уровне возможно и эффективно); центральная власть должна играть

«субсидиарную» (вспомогательную) роль, решая задачи, которые не могут быть эффективно выполнены на местном (локальном) уровне.

Единство системы государственной власти означает верховенство Конституции РФ как основного закона; следование единым конституционным императивам (принципам).

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий уровней власти включает: наличие собственной «зоны ответственности»; самостоятельность при решении вопросов, отнесенных к собственной компетенции; обеспечение предметов ведения и полномочий соответствующими финансовыми ресурсами (бюджетный федерализм).

Принцип равноправия и самоопределения народов означает: ни один этнос не имеет привилегий; ни один этнос не должен подвергаться дискриминации; свобода определения вида (формы статуса) субъекта РФ; возможность иметь свой государственный язык; отсутствие противоречия с принципом государственной целостности.

Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является *русский язык* как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа, поддерживается и охраняется государством» (ст. 68 Конституции РФ).

Федеративное устройство России (глава 3 Конституции РФ)

В составе Российской Федерации находятся 89 субъектов Федерации: 24 республики; 9 краев; 48 областей; 3 города федерального значения; 1 автономная область; 4 автономных округа.

Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов,

входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

В табл. 27 приведены *признаки и особенности российского федерализма*.

Табл. 27

<i>Признаки и особенности российского федерализма:</i>
- вся территория страны состоит из субъектов Федерации;
- государственная целостность;
- равноправие и самоопределение народов;
- значительная дифференциация субъектов по площади территории, численности населения, национальному составу, уровню социально-экономического развития, климатическим условиям и т.д.;
- неоднородные принципы построения Федерации: одни субъекты выделяются по территориальному признаку, другие - по национальному;
- сложная структура Федерации – одни субъекты Федерации входят в состав других: автономные округа имеют по Конституции равные права с другими субъектами, но входят в состав других субъектов Федерации (Ненецкий АО входит в состав Архангельской области; Ямало-Ненецкий АО и Ханты-Мансийский АО – Югра входят в состав Тюменской области);
- правовая симметричность федеративного устройства России: государственно-правовое равноправие субъектов по Конституции РФ;
- республики признаются государствами и могут иметь свои конституции, государственный язык и государственную символику (конституции республик, уставы (основные законы) у других субъектов РФ);
- бюджетная асимметричность субъектов и субсидиарность;
- разграничение компетенций уровней власти, предметов ведения и полномочий федерации и субъектов;
- единство системы государственной власти;
- самостоятельность субъектов Федерации в вопросах своего ведения;
- собственная система органов государственной власти и выборность населением органов государственной власти;
- право федерального принуждения (вмешательства), в случае нарушения Конституции РФ.

Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Республики имеют собственные конституции, не противоречащие Конституции РФ; являются государственными образованиями, в границах которых самоопределились национальные общности, отличающиеся

своеобразием языка, культуры и быта; вправе устанавливать свои государственные языки.

Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (ст. 66 Конституции РФ). Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе (ст. 66 Конституции РФ). Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Принятие нового субъекта РФ

В качестве нового субъекта в РФ может быть принято иностранное государство или его часть. Если государство входит целиком, то ему «по умолчанию» предоставляется статус республики в составе РФ (ст. 4 Конституции РФ). Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Российская модель разграничения компетенций включает следующие виды компетенций (табл. 28):

Табл. 28

<i>Разграничение компетенций в Российской Федерации:</i>
- <i>исключительные компетенции</i> Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) – 18 пунктов;
- <i>совместные компетенции</i> РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ) – 15 пунктов;
- <i>остаточные компетенции</i> субъектов РФ без указания предметов ведения (ст. 73 Конституции РФ): «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Законодательная и исполнительно-распорядительная сферы компетенций не дифференцируются.

Конституционный механизм разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов

Понятие «*предмет ведения*» РФ и субъектов содержит два аспекта:

1) Вопросы ведения Российской Федерации и ее субъектов изложены в главе 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» (ст. 71 и 72). *Разграничение предметов ведения* – это вопрос об отношениях между Федерацией и ее субъектами. Суть предметов ведения РФ и ее субъектов производна от функций государства – основных направлений его деятельности, выражающих сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и определенными для него методами в той или иной сфере (в экономике, политике, государственном строительстве, в праве и т.д.).

В предметах ведения выражаются и конкретизируются функции государства. Для более успешной реализации они могут быть распределены между государством в целом (Федерацией) и его составными частями (субъектами Федерации).

2) Понятие «предмет ведения» связано с обозначением составной части понятия «компетенция» органа государственной власти. Вопрос о разграничении компетенции и полномочий касается отношений между отдельными видами федеральных органов и органов субъектов Федерации. *Компетенция* государственного органа определяется через два элемента: *предмет ведения* и *полномочия*.

Под *компетенцией государственного органа* понимается *совокупность его властных полномочий по определенным предметам ведения*. Конкретное полномочие органа государственной власти означает юридически закрепленное за органом государства право и обязанность принятия правовых актов и осуществление иных властных мер, направленных на решение конкретных задач и функций данного органа. Содержание компетенции включает в себя также функции органов власти и ответственность за неисполнение полномочий.

Исключительная компетенция РФ определяется и регулируется Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ. Российская Федерация вправе передавать осуществление части полномочий по предметам своего ведения (по ФЗ, актам Президента и Правительства, соглашениям (договорами) с субъектами. Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) и региональные органы исполнительной власти (РОИВ) образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ). ФОИВ могут создавать свои территориальные органы (ст. 78 Конституции РФ).

Согласно ст. 71 Конституции РФ, в *ведении Российской Федерации* находятся вопросы, указанные в табл. 29.

Вопросы *совместной компетенции РФ и субъектов Федерации* (ст. 72 Конституции РФ) представлены в табл. 30.

<i>В ведении Российской Федерации находятся:</i>
- принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и информационные технологии и связь; космическая деятельность;
- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- судостроительство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- федеральное коллизийное право;

- метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Табл. 30

<i>Совместная компетенция Федерации и субъектов РФ:</i>
- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики;
- координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Остаточная компетенция. Конституционный механизм разграничения полномочий РФ и ее субъектов

Согласно ст. 73 Конституции РФ, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным вне пределов ведения РФ и совместного ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ст. 76 Конституции РФ).

Участие субъектов РФ в государственном управлении на федеральном уровне

Формы и примеры такого участия представлены в табл. 31. При этом, ответственность субъектов РФ перед Федерацией («федеральное вмешательство») подразумевает меры, обозначенные в табл. 32.

Система органов исполнительной власти в федеративном разрезе включает территориальные органы ФОИВ, институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, органы исполнительной власти субъектов РФ.

Территориальные органы ФОИВ входят в систему органов исполнительной власти РФ и осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в пределах определенного территориального образования (федерального округа, субъекта РФ).

Табл. 31

<i>Формы и примеры участия субъектов РФ в государственном управлении на федеральном уровне:</i>
- формирование Совета Федерации (верхняя палата Федерального Собрания РФ) из представителей регионов;
- участие в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения;

<p>- функционирование Государственного совета - совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Формируется в составе председателя Государственного совета и членов Государственного совета. Председателем Государственного совета является Президент России. Членами Государственного совета являются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, высшие должностные лица - руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;</p>
<p>- представительства субъектов РФ при Правительстве РФ (по Указу Президента Российской Федерации от 02.04.1992 № 323 «О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации», администрации краев и областей вправе, по согласованию с Правительством Российской Федерации, учреждать представительства администраций при Правительстве Российской Федерации); представительства содействуют учету интересов субъекта при решении вопросов в федеральных органах; укрепляют контакты органов субъекта с федеральными органами и их подразделениями; оказывают помощь должностным лицам субъекта при решении ими служебных вопросов в столице; распространяют информацию о положении дел в субъекте Федерации.</p>

Табл. 32

<i>Ответственность субъектов РФ перед Федерацией:</i>	
1.	Временное осуществление федеральными органами власти отдельных полномочий органов власти субъекта РФ, если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы; возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов власти субъекта РФ просроченная задолженность субъекта РФ по исполнению финансовых обязательств превышает 30 % собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году (временная финансовая администрация); при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления федеральных субвенций ОИВ субъекта РФ, допускается нарушение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, если такое нарушение установлено соответствующим судом.
2.	Приостановление Президентом РФ актов ОИВ субъекта.

3.	Досрочное прекращение полномочий законодательного органа и главы субъекта РФ.
----	---

Система органов исполнительной власти в федеративном разрезе включает территориальные органы ФОИВ, институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, органы исполнительной власти субъектов РФ.

Территориальные органы ФОИВ являются механизмом реализации единой «исполнительной вертикали» и создаются для осуществления полномочий РФ. Территориальные федеральные органы исполнительной власти взаимодействуют и с органами исполнительной власти субъектов РФ (но не подчиняются им). Органы исполнительной власти субъектов РФ курируют территориальные федеральные органы исполнительной власти. *Общие права территориальных органов* указаны в табл. 33.

Табл. 33

<i>Общие права территориальных органов:</i>
- представлять соответствующие министерства и ведомства РФ в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ;
- осуществлять управленческую деятельность в рамках установленной компетенции;
- запрашивать и получать информацию, необходимую для осуществления собственной управленческой деятельности;
- участвовать в работе соответствующих центральных органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ;
- принимать участие в выработке управленческих решений в рамках собственной компетенции;
- вносить предложения, направленные на повышение эффективности деятельности центральных федеральных органов исполнительной власти.

Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах был учрежден Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». До 2000 г. существовал институт полномочных представителей Президента в регионах. Основные задачи полномочного представителя Президента РФ сформулированы в табл. 34.

В табл. 35 приведены основные задачи органов исполнительной власти субъектов РФ.

В табл. 36 представлены основные положения о выборах главы субъекта РФ, которые регламентируются Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Табл. 34

<i>Задачи полномочного представителя Президента РФ:</i>
- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;
- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;
- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Табл. 35

<i>Органы исполнительной власти субъектов РФ:</i>
- реализуют основные функции государственного управления в пределах субъекта; субъекты РФ формируют ОИВ самостоятельно (согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ);
- вне пределов и полномочий РФ и совместных предметов ведения РФ и субъектов органы исполнительной власти субъектов Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ);
- не находятся в организационном подчинении соответствующим федеральным органам.

Табл. 36

<i>Основные положения ФЗ от 21.12.2021 № 414-ФЗ:</i>
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации на пять лет;
- высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет;
- кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

<p>власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями; политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии; законам субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения;</p>
<p>- Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения;</p>
<p>- выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ; число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом субъекта РФ и определяется в процентном отношении от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований;</p>
<p>- кандидату на должность высшего должностного лица субъекта РФ, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 07.06.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».</p>

4.3 СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система органов государственной власти - совокупность федеральных и региональных (субъектов Федерации) органов власти. При этом, *система органов местного самоуправления* образует самостоятельную совокупность органов, которые не относятся к органам государственной власти. Органы местного самоуправления обладают властными полномочиями (но не входят в систему органов государственной власти), которые не носят государственного характера и не осуществляются от имени Российской Федерации.

Государственный орган власти - относительно самостоятельная, структурно обособленная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и опирающаяся в процессе реализации своих

функций на организационную, материальную и принудительную силу государства.

Признаки государственного органа власти отражены в табл. 37.

Табл. 37

<i>Признаки государственного органа власти:</i>
- часть механизма государства, структурно, организационно и хозяйственно обособленная от остальных частей механизма;
- наделяется правовыми (принятие нормативных правовых актов) и материально-финансовыми средствами (смета; полномочия распорядителя и получателя бюджетных средств; имущество, необходимое для обеспечения деятельности государственного органа) для реализации предоставленных полномочий;
- вправе и обязан использовать предоставленные ему государственно-властные полномочия исключительно в рамках своей компетенции;
- осуществляет задачи и функции государственной власти, имеет государственно-властные полномочия, наделение которыми осуществляется в особом, установленном законодательством порядке: возможность издавать определенные виды правовых государственных актов, обязательных для всех лиц, независимо от их социальной, служебной, партийной и прочей принадлежности; организация исполнения принятых решений (правовых актов) при помощи организационно-правовых средств, методов воспитания, убеждения и поощрения; исполнение материально и финансово обеспечивается за счет фондов государственной собственности и бюджета; обладание правом государственного принуждения для обеспечения выполнения правовых актов, изданных государственными органами.

Государственный механизм - это система государственных органов; государственных учреждений и организаций; государственных предприятий (подразделения механизма, не обладающие государственными властными полномочиям, осуществляют хозяйственно-экономическую деятельность для извлечения прибыли); государственных служащих (чиновников), занимающихся управлением; организационных и финансовых средств; институтов принудительной силы, необходимых для обеспечения деятельности государственного аппарата; методов и способов осуществления государственной власти.

Государственный аппарат - система государственных органов, при помощи которых осуществляются государственная власть и государственное управление.

Государственные органы - составные части аппарата государства (физические лица или организации), наделенные государственно-властными полномочиями и участвующие в осуществлении функций государства: имеют

юридическую основу деятельности (нормы права); действуют от имени государства; могут применять силу принуждения; структурно обособлены.

Государственные учреждения - государственные организации, выполняющие функции государства, но не наделенные властными полномочиями (образовательные и научно-исследовательские учреждения, библиотеки, почты, телеграфы, вокзалы и другие учреждения связи и транспорта).

Структурные элементы государственного аппарата представлены в табл. 38.

Табл. 38

<i>Структурные элементы государственного аппарата:</i>
- глава государства;
- органы законодательной власти;
- органы исполнительной власти;
- органы судебной власти;
- органы государственного принуждения (органы внутренних дел, государственной безопасности, прокуратура, исправительные учреждения; вооруженные силы).

Вся совокупность структурных элементов государственного аппарата может быть разделена на *группы элементов*: государственные служащие, профессионально занимающиеся управлением и получающие за это материальное вознаграждение; иерархичная система государственных органов и учреждений, которые правомочны совершая действия, направленные на урегулирование всех сфер общественной жизни; материальные средства, которые необходимы для функционирования первых двух элементов.

Компетенция государственного органа — это объем и перечень государственно-властных полномочий, закрепленных за этим органом, а также его юридические обязанности (в том числе перечень вопросов, по которым данный орган вправе самостоятельно принимать властные решения).

Классификация органов государственной власти представлена в табл. 39. Также выделяют федеральные государственные органы с особым статусом (не относятся ни к одной ветви власти); Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Совет Безопасности РФ, Следственный комитет РФ, Общественная палата РФ, Центральный банк РФ. Уполномоченный по правам человека РФ.

Структура государственного органа отражается в штатном расписании: в нем детализируется полное наименование структурных подразделений, учрежденных должностей с их классификацией и предусмотренным обеспечением, В состав каждого органа входят лица, являющиеся

непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение полномочий таких лиц, технический аппарат (вспомогательный и обслуживающий персонал).

Табл. 39

<i>Классификация органов государственной власти:</i>	
- по принципу разделения властей:	законодательная (парламент), исполнительная (правительство), судебная (суды);
- по принципу федерализма (в зависимости от формы государственного устройства:	федеральные и субъектов федерации;
- по месту органов в иерархии власти:	высшие (например, Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ); центральные (министерства, ведомства); территориальные (региональные и местные органы федеральной власти);
- по характеру и объему компетенции:	общей компетенции (президент, правительство, администрации субъектов РФ), специально-функциональной или специальной компетенции (отраслевой и межотраслевой принцип; отраслевые министерства), особой компетенции (не входят ни в одну из ветвей власти: прокуратура, Счетная палата. Центральные банк. Федеральное казначейство, Центральная избирательная комиссия. Уполномоченный по правам человека РФ);
- по виду государственной деятельности:	гражданские, военные, правоохранительные, специализированные (уполномоченные по правам человека, контрольно-счетные палаты и др.);
- по способу формирования состава:	выборные (Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Президент РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации); назначаемые путем избрания (Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека РФ); формируемые на основании законодательства о государственной службе и трудового законодательства (министерства, ведомства); смешанные (Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов Федерации);

- по способу волеизъявления:	единоначальные (министерства); коллегиальные (представительные (законодательные) органы, правительство, избирательные комиссии);
- по кадровому составу:	единоличные (Президент РФ, главы субъектов Федерации); коллективные (правительство, министерства);
- по формам и методам осуществления государственных функций:	политические, административные, фискальные, «силовые», экономические, финансовые, контрольно-надзорные, консультационные, координационные;
- по особенностям исполнения возложенных полномочий:	властно-управленческие, вспомогательные (Администрация Президента РФ, комитеты и комиссии при Президенте РФ или Правительстве РФ, Совет Безопасности РФ).

Структура государственного органа - его внутреннее устройство, порядок расположения составляющих его звеньев, подразделений и их соотношение. Организационная структура государственного органа (ГО) может быть простой (прокурор района) и сложной (двухуровневая структура парламента). Чем выше положение органа в вертикальной структуре, тем, как правило, сложнее его структура.

В составе *элементов организационной структуры государственного органа* выделяются (табл. 40):

Табл. 40

<i>Элементы организационной структуры государственного органа:</i>	
- цель (миссия), задачи, функции и принципы деятельности:	определяют место органа в системе власти (государственного аппарата);
- организационная структура по положению и регламенту ГО:	порядок образования, реорганизации и ликвидации органа; линейная и функциональная подчиненность органа и его подразделений; административные процессы, включая взаимодействие с гражданами, организациями и другими государственными органами - административные регламенты, стандарты предоставляемых услуг;
- реестр должностей, функциональных обязанностей и зон ответственности сотрудников (государственных служащих):	компетенции - совокупности полномочий и подведомственности (должностные регламенты).

При этом, *должность* - юридически установленная социальная роль, выполняемая человеком в организации, совокупность соответствующих ей

полномочий, обязанностей и ответственности, требований к знаниям, опыту и квалификации. Понятие включает точно обозначенное в штатном расписании служебное место; обязанности по данной должности; права и полномочия; ответственность.

Должностное лицо в госаппарате — это государственный служащий, осуществляющий организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, государственно-властные полномочия и юридически значимые действия.

Классификация госслужащих (табл. 41):

Табл. 41

<i>Классификация государственных служащих:</i>
- руководители (руководители и их заместители, имеющие делегированное руководителем право подписи);
- специалисты (специалисты государственного управления, аналитики, эксперты);
- ответственные исполнители (участвуют в процессе подготовки и принятия решений, но анонимно, не ставя свою подпись).

Требования к государственным гражданским служащим и регламентация их деятельности установлены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 13.06.23).

Согласно ст. 10 Конституции России, государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на *законодательную, исполнительную и судебную власть*. Согласно ст. 11 Конституции России, государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации (глава государства, особый статус), Федеральное Собрание Российской Федерации (двухпалатный парламент, законодательная власть), Правительство Российской Федерации (исполнительная власть), суды Российской Федерации (судебная власть).

Институты власти имеют *конституционные установления*, указанные в табл. 42.

Президент РФ является главой государства; гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по охране суверенитета РФ. ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; представляет РФ внутри страны и в международных отношениях.

Таким образом, Президент Российской Федерации - глава государства и должностное лицо, занимающее высшее место в системе органов

государственной власти: обеспечивает необходимое согласование различных ветвей власти, позволяющее бесперебойно действовать всему государственному механизму.

Табл. 42

<i>Конституционные установления институтов власти:</i>	
- статус (положение):	общественно-значимое место, роль в обществе, юридически оформленное и определяющее в правовом акте компетенцию, функции и полномочия данного института власти (должностного лица);
- компетенции (принадлежность по праву, соразмерность):	круг вопросов, предметов ведения, которые данный институт власти (органов, должностное лицо) имеет право и способен решать, совокупность юридически установленных функций и полномочий;
- функции (деятельность):	виды наполненной конкретным содержанием деятельности, которые данный институт власти (орган, должностное лицо) призван осуществить в рамках своей компетенции (содержательная деятельность в процессе, во времени и пространстве);
- полномочия («имею право и могу»):	совокупность прав и обязанностей, реализуемых в рамках установленной компетенции, при осуществлении заданных функций; мера должностного поведения, радиус возможных действий.

Федеральное Собрание РФ является представительным и законодательным органом власти в РФ и включает две палаты: Совет Федерации и Государственную Думу РФ.

Органы законодательной власти - представительные и законодательные учреждения, образуемые путем выборов, к задачам которых относятся правотворчество и контроль деятельности исполнительной власти. Формы парламентского контроля за деятельностью правительства представлены в табл. 43.

Органы исполнительной власти - назначаемые органы, выполняющие и требующие исполнения положений Конституции, федеральных законов, иных нормативных актов. Органы исполнительной власти действуют на основе сочетания единоначалия с коллегиальностью. Правительство Российской Федерации является высшим органом исполнительной власти: коллегиальный орган, имеющий общую компетенцию, который осуществляет руководство исполнительной и распорядительной деятельностью в стране. В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства, заместитель Председателя Правительства, федеральные министры.

Табл. 43

<i>Формы парламентского контроля за деятельностью Правительства РФ:</i>
- постановка вопросов к правительству, министрам и другим высшим должностным лицам в устной и письменной форме;
- обращение к правительству по поводу его деятельности на пленарном заседании, предполагающее объяснение со стороны главы правительства или его министра, обсуждение и принятие решения на основе голосования;
- дебаты по общей политике правительства или заранее определенным вопросам, не предполагающие вынесение оценки деятельности правительства;
- постановка вопроса о вотуме недоверия правительству;
- доклады и отчеты правительства на пленарных заседаниях палат;
- парламентские слушания с целью привлечь к вопросам большой общественной значимости внимание государственных органов и общественности.

Вопросы ведения Правительства РФ представлены в табл. 44:

Табл. 44

<i>Вопросы ведения Правительства РФ:</i>
- осуществляет исполнительную власть;
- разрабатывает и представляет федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- обеспечивает проведение в РФ единой финансово-кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики и др.

Органы судебной власти осуществляют правосудие. Деятельность судов направлена на укрепление законности и правопорядка, предупреждение преступлений и иных правонарушений, имеет задачей охрану от всяких посягательств на закрепленные в Конституции основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, другие демократические институты. Суды независимы и подчиняются только закону.

Структура судебной системы РФ представлена в табл. 45.

Табл. 45

<i>Структура судебной системы РФ:</i>	
- Конституционный суд РФ:	разрешает дела о соответствии Конституции РФ Федеральных законов, нормативных актов

	органов государственной власти РФ и субъектов РФ; разрешает споры о разделении компетенций между органами власти; дает толкование Конституции РФ; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ;
- Верховный суд РФ:	высший судебный орган по гражданским, уголовным и иным делам.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они сдерживают друг друга; «система сдержек и противовесов» - единственно возможная схема организации государственной власти в демократическом государстве.

Судебная власть в Российской Федерации, в соответствии с конституционным принципом разделения властей, является самостоятельной и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

В России, в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ существует система судов, представленная в табл. 46.

Действующая структура и функции федеральных органов исполнительной власти введены на основании Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и содержатся в «ОК 006-2011. Общероссийском классификаторе органов государственной власти и управления» (утв. приказом Росстандарта от 26.04.2011 № 60-ст (ред. от 27.12.2022) и введен в действие с 01.01.2012). Структура включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации; федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации; федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации; федеральные фонды, государственные корпорации и государственные компании и др.

Типы организационных структур управления в органах исполнительной власти приведены в табл. 47.

Табл. 46

<i>Судебная система РФ:</i>	
- Конституционный суд Российской Федерации, конституционные (в республиках в составе РФ)	ветвь судебной власти, которая является органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим

и уставные (в других субъектах РФ) суды:	судебную власть посредством конституционного судопроизводства;
- суды общей юрисдикции, в т.ч. Верховный суд РФ, апелляционные и кассационные суды:	вторая ветвь судебной власти, осуществляющая уголовное, гражданское, административное и иные виды судопроизводства;
- районные суды:	в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ. Они являются непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям;
- мировые судьи:	действуют на территории соответствующего судебного района;
- арбитражные суды:	рассматривают экономические споры (о заключении и прекращении договоров, о признании права собственности и о банкротстве, о возврате из бюджета денежных средств, списанных в бесспорном (безакцептном) порядке, и т.п., а также споры о защите чести, достоинства и деловой репутации) между юридическими лицами. Сторонами в арбитражном процессе могут быть также граждане, имеющие статус предпринимателя.

Табл. 47

<i>Типы организационной структуры управления:</i>	
Линейный тип организационной структуры управления:	образуется в результате расположения должностей по принципу прямого подчинения: вышестоящий руководитель - руководители - исполнители. Субъект управления располагает правом властного распорядительства.
Функциональный принцип построения организации управления:	означает, что субъект наделен лишь правами методического руководства (консультации, информирование, выдача рекомендации и т.д.). Права линейного руководителя передаются нескольким субъектам управления, каждый из которых осуществляет его по одной из специализированных функций и концентрирует внимание лишь на одном участке работы. В результате у исполнителей появляется

	несколько, так называемых, функциональных руководителей.
Также выделяют: линейно-функциональный, линейно-штабной, программно-целевой и матричный типы организации управления.	

Муниципальная власть как одно из проявлений публичной власти

Под *местным самоуправлением* понимается определенная форма народовластия, представляющая собой деятельность местных сообществ, осуществляемую ими на условиях сочетания местных и государственных интересов по решению вопросов местного значения, под свою ответственность и в пределах определенной территории. Таким образом, и государственная власть, и органы местного самоуправления являются дополняющими друг друга формами народовластия - публичной власти народа.

Публичная власть как власть народа (понимаемая также как «элемент государства», «важнейший признак государства») в первую очередь регулируется конституционными нормами.

Конституционное регулирование организации и осуществления публичной власти призвано сформировать систему власти и обозначить пределы ее осуществления на различных территориальных уровнях.

Наделяя власть полномочиями по решению публичных задач, общество постоянно находится в поиске баланса между государственной властью и учетом частных интересов. Вместе с тем, социально-политическая характеристика самой природы власти такова, что между властью и обществом в определенных случаях возникают противоречия. Гражданское общество, а соответственно и получающий в нем воплощение конституционный строй – это объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений. Конституция в этом смысле не только закрепляет организацию государства, но и содержит основу для развития гражданского общества, одной из конституционных форм проявления которого является местное самоуправление.

Нормативно-правовой основой сотрудничества, взаимодействия общества и власти являются положения Конституции РФ. Основной закон России, закрепляя такие характеристики народа, как «носитель суверенитета» и «единственный источник власти», определяя осуществление властных полномочий, получаемых различными органами от населения, по сути, регулирует осуществление публичной власти.

Организационными формами осуществления публичной власти являются государственная и муниципальная, основой для выделения которых служит территориальная организация страны.

Одним из важнейших показателей «публичности» муниципально-правовых отношений является то, что муниципальная власть, наряду с государственной, имеет рычаги властно-принудительного характера, осуществляемые аппаратом принуждения.

Публичность как общая черта и государственной власти, и местного самоуправления, призвана продемонстрировать использование одинаковых принципов (демократии и децентрализации власти), на которых строится организация публичной власти. Можно выделить *формы и виды публичной власти*, осуществляемой в государстве на нескольких уровнях: *федеральном, субъектов РФ и муниципальном*.

Территориальная организация государства является критерием, позволяющим обозначить уровни публичной власти. Исходя из того, что территория Российской Федерации состоит из территорий субъектов, в свою очередь состоящих из территорий муниципальных образований, можно говорить об осуществлении таких видов публичной власти, как государственная (на уровне Федерации и субъектов Федерации) и муниципальная власть (на территории муниципальных образований).

Таким образом, публичная власть, являясь сущностной характеристикой деятельности государства, осуществляется и на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровне. Каждый из уровней самостоятелен в пределах своих полномочий.

Публичная власть может реализовываться в непосредственной (прямой) форме, когда имеет место прямое волеизъявление населения, например, в ходе референдума, выборов в органы власти, и в представительной форме: через советы представителей, депутатов и выборных глав администраций муниципальных образований.

Образование представительных органов власти является отличительным признаком государственной и муниципальной власти. Организационные формы публичной власти связаны с проявлением непосредственно или опосредованно волеизъявления народа. При опосредованном волеизъявлении, в зависимости от территории осуществления, власть приобретает характер государственной или муниципальной. *Целостность публичной власти* как общественного явления обеспечивает то обстоятельство, что источником имеющих властных полномочий выступает народ (население России в целом, население субъекта Федерации, муниципального образования), что закрепляется и раскрывается в конституционных положениях (табл. 48).

<i>Положения Конституции РФ, обеспечивающие целостность публичной власти:</i>
- свободные выборы как одно из высших непосредственных проявлений власти народа - основа для формирования высшего представительного (законодательного) органа страны (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ);
- формирование органов местного самоуправления базируется на волеизъявлении населения муниципального образования (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ);
- Президент РФ (как постоянно действующий орган государственной власти) получает свои властные полномочия в соответствии с Конституцией РФ в результате выборов (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ);
- принятие Конституции РФ и ее действие в качестве Основного закона государства также может быть опосредовано волеизъявлением населения всей страны (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ).

Следует иметь в виду, что в формировании представительных органов государственной власти принимает участие народ, то есть граждане Российской Федерации независимо от места их проживания, тогда как представительные органы местного самоуправления формирует население муниципального образования, постоянно проживающее на территории муниципального образования. Смысл конституционных статей, посвященных местному самоуправлению, его осуществлению, позволяет рассматривать *власть местных сообществ именно как одну из форм публичной власти.*

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление рассматривается как форма осуществления народом своей власти.

Таким образом, *публичная власть* - лишь один из элементов государства, а *государственная власть*, будучи важнейшим признаком государства, - разновидность публичной власти, при этом *муниципальная власть* - одно из проявлений публичной власти.

Территориальные пределы действия муниципальной власти, ограничение сферы ее распространения территорией муниципального образования, как правило, на практике определяются границами административно-территориального деления.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимается под публичным управлением? Какие виды процессов оно включает?

2. Каковы принципы публичного управления? Каковы цели и задачи публичного управления? Раскройте стадии управленческого процесса.

3. Каковы инструменты, механизмы, меры и средства публичного управления? Каково содержание процесса принятия управленческих решений?

4. Что понимается под публичными услугами? Каковы принципы оказания публичных услуг?

5. Опишите современную модель публичного управления.

6. Что понимается под административным процессом? Каковы виды административных процессов? Дайте определение государственной услуги.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право России: учебник для студентов вузов / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килияханова. 5-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 759 с.
2. Кудряшова Л.В. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. В 2-х частях. Томск: ФДО, ТУСУР, 2015. Ч. I: Основы государственного управления. 137 с.; Ч. II: Основы муниципального управления. 156 с.
3. Кузякин С.В., Кузякин Ю.П. Административное право Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавров. Одинцово: АНОО ВО ОГУ, 2015. 228 с.
4. Лобкова Е.В., Зандер Е.В., Лобков К.Ю. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2020. 300 с.
5. Мазурин С.Ф., Прокофьев К.Г. Административное право и Административный процесс: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Фонд «Университет», 2018. 175 с.
6. Максимов С.Н. Проблемы развития государственного управления в административном праве. М.: НОУ ВПО «МПСУ», 2012. 68 с.
7. Малько А.В. и др. Правоведение: учебник / под. ред. А.В. Малько. 5-е изд. М.: КНОРУС, 2015. 400 с.
8. Миронов А.Н. Административное право: учебник. 3-е изд. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2021. 320 с.
9. Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник. М.: Буки Веди, 2017. 728 с.
10. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.
11. Правовые основы регулирования деятельности гражданской авиации: учеб. пособие / Сост. Л.П. Кириченко. Ульяновск: УВАУ ГА, 2004. 310 с.
12. Рой О. Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. 4-е изд. СПб.: Питер, 2013. 448 с.
13. Тарбагаев А.Н., Шафиров В.М., Шишко И.В. и др. Правоведение: учебник / отв. ред. В.М. Шафиров. М.: Проспект, 2010. 624 с.
14. Трофимов С.В. Правовое регулирование использования воздушных судов гражданской авиации: монография. Иркутск: Изд-во БГУ, 2018. 208 с.
15. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юрист, 2004. 475 с.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://www.pravo.gov.ru/>

2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

3. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

4. «Воздушный кодекс Российской Федерации» от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 14.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

5. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

6. Федеральный закон от 30.12.2020 № 519-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 58.

7. Федеральный закон от 19.02.2018 № 26-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 9. Ст. 1283.

8. Федеральный закон от 21.12.2013 № 359-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6679.

9. Федеральный закон от 18.07.2011 № 239-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4587.

10. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

11. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

12. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

13. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

14. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

16. Указ Президента РФ от 11.09.2009 № 1033 (ред. от 11.03.2016) «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 37. Ст. 4396.

17. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. № 11. 2004. Ст. 945.

18. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

19. Приказ Федерального агентства воздушного транспорта от 30 декабря 2016 г. № 240/Н-ФА «Об учреждении Почётной грамоты Федерального агентства воздушного транспорта и Благодарности Руководителя ФАВТ» // URL: <https://base.garant.ru/>

20. «ОК 006-2011. Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления» (утв. Приказом Росстандарта от 26.04.2011 № 60-ст) (ред. от 29.10.2021) (дата введения 01.01.2012) // URL: <https://online.consultant.ru/>