Лекция 14. Административно-процессуальная деятельность.

План:

*14.1. Административный процесс: сущность, виды.*

*14.2. Правовое регулирование и принципы административного процесса.*

*14.3. Понятие и виды процедурных производств.*

14.1. Административный процесс: сущность, виды

Процесс - совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности. В таком понимании говорят, например, о законодательном, бюджетном, землеустроительном процессе и т.п.

Поскольку исполнительная власть реализуется в различного рода действиях, совокупно характеризуемых как государственно-управленческая деятельность, постольку имеются основания для ее рассмотрения также с процессуальных позиций. Это означает, что данный вид государственной деятельности имеет процессуальную форму.

С юридических позиций процесс своим назначением имеет реализацию норм материального права. Исходя из данной методологической позиции, деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса. В подобном понимании он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов (последствий), предполагаемых диспозицией нормы, т.е. соответствующих правил должного поведения.

Данная функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме. Именно в такой форме происходит юридически властная реализация задач и функций исполнительной власти. Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиции). В равной мере на долю субъектов исполнительной власти приходится и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Соответственно возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности, а именно: правоприменительный и правоохранительный.

Известно, что в традиционном юридическом смысле понятие "процесс", как правило, отождествляется с деятельностью судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных уголовных, гражданских, трудовых и прочих дел (уголовный и гражданский процесс). Однако в подобном понимании процесс сводится лишь к правоохранительной деятельности, составляющей главное содержание функций правосудия. Именно в таком аспекте определяется функционально-компетенционное содержание судебной власти (ст. 118 Конституции РФ). При рассмотрении подобных дел суд реагирует на отклонения от требований материального права, т.е. осуществляет судебную юрисдикцию, применяя санкции соответствующих правовых норм.

Государственно-управленческая деятельность в основном сориентирована на решение задач позитивного характера; юрисдикция не является определяющим ее содержание признаком, а сама она не совпадает с судебно-процессуальной деятельностью. Эти ее качества придают административному процессу своеобразную окраску.

Следовательно, в рамках административного процесса реализуются диспозиции и санкции административно-правовых норм. Налицо, таким образом, два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности.

Иначе говоря, основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком (правоохранительном) смысле, составляет административно-процессуальная деятельность:

а) административно-процедурная;

б) административно-юрисдикционная.

В первом случае имеются в виду распорядительные действия исполнительных органов (должностных лиц) по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией. Это - порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая разрешительно-лицензионные, регистрационные и т.п. функции и полномочия органов исполнительной власти.

Во втором случае в центре внимания - осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании.

Фактически при любом понимании административно-процессуальной деятельности акции, совершаемые исполнительными органами (должностными лицами), имеют своим результатом издание ненормативных, т.е. индивидуальных, правовых актов, с помощью которых административно-правовые нормы применяются к конкретным обязательствам либо к лицам. Тем самым разрешаются разнообразные индивидуальные дела в сфере государственного управления. От характера таких дел зависит реализация либо диспозиции (процедуры), либо санкции (юрисдикция) соответствующей нормы материального административного права.

Следовательно, основанием административно-процессуальной деятельности являются именно индивидуальные дела. Предписания правовых норм практически реализуются в индивидуальных действиях тех или иных органов по фактам индивидуального характера (например, по факту совершения административного правонарушения или дисциплинарного проступка, по факту выдачи разрешения на совершение определенного вида деятельности, по факту обжалования неправомерных действий должностных лиц и т.п.). Разрешение подобных индивидуальных дел и составляет основу административного процесса.

Под индивидуальным административным делом следует понимать возникающий в сфере государственно-управленческой деятельности вопрос, связанный с применением административно-правовых норм и требующий в целях его разрешения распорядительных (оперативно-исполнительных) действий полномочных исполнительных органов (должностных лиц).

Административно-процессуальная деятельность регламентируется процессуальными нормами административного права и реализуется в административно-процессуальных отношениях. Вне правовых норм административный процесс как явление юридической реальности не существует. Границы административно-процессуальной деятельности соответственно определяются таким образом, что в рамках административного процесса разрешаются не все индивидуальные дела, а только определенные, на которые распространяется установленный административно-процессуальными нормами процессуальный порядок. Значит, различного рода действия материально-технического и организационного характера, не облеченные в правовую форму, нет оснований относить к административному процессу.

Следует учитывать, что часть процессуальных действий исполнительных органов (должностных лиц) может осуществляться без издания индивидуальных актов в порядке применения регламентированных правом процессуальных мер. Например, это некоторые меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (административное доставление физического лица, применение принудительных мер в условиях чрезвычайных ситуаций и т.п.).

На основе изложенного административный процесс может быть представлен в качестве урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

Административный процесс имеет несколько конкретных вариантов своего выражения в практической деятельности исполнительных органов (должностных лиц). В зависимости от характера, схожести, однородности индивидуальных дел формируется понятие административного производства.

Административное производство - это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

Например, порядок разбора жалоб граждан, порядок лицензирования, порядок применения мер административного принуждения и т.п. - все это виды административных производств. Следовательно, сам административный процесс представляет собой совокупность различающихся конкретными предметами административных производств.

Видовое разнообразие административных производств может быть сведено в соответствии с классификацией административно-процессуальной деятельности к двум обобщенным группам:

а) процедурное производство;

б) юрисдикционное производство.

Оба вида административных производств имеют некоторые общие черты. В их числе: преимущественно внесудебный порядок разрешения индивидуальных дел; юридически властное начало; урегулированность (однако в разной степени) административно-процессуальными нормами; административно-процессуальные отношения и принципы и т.п.

14.2. Правовое регулирование и принципы административного процесса

Разрешение административно-правовых споров или же решение вопросов, возникающих в связи с необходимостью применения к физическим или юридическим лицам соответствующих мер административно-принудительного характера, предполагает установление определенного порядка, т.е. специальных правил, которыми следует руководствоваться при осуществлении административной юрисдикции. Это означает, что административно-процессуальная деятельность юрисдикционного типа нуждается в особом правовом регулировании.

Соответственно в механизме административно-правового регулирования должны быть выделены административно-процессуальные нормы, устанавливающие и обеспечивающие указанный порядок.

Административно-процессуальные нормы регулируют правоприменительную деятельность прежде всего исполнительных органов (должностных лиц), т.е. практическую реализацию ими в этих целях принадлежащих им юридически властных полномочий распорядительного характера. Одновременно этими нормами регламентируется такого же рода деятельность судебных органов. Следовательно, административно-процессуальные нормы своим назначением имеют регламентацию осуществления в принудительном порядке юрисдикционных полномочий преимущественно исполнительных органов (должностных лиц). Достигается эта цель путем установления юридических правил разрешения в административном или судебном порядке индивидуальных административных дел различного содержания. Не менее важное значение имеет определение структуры административно-юрисдикционной деятельности (например, ее стадии), порядка осуществления соответствующих процессуальных действий, порядка ведения процесса и принятия решений по индивидуальным делам, а также их исполнения.

Существенное значение для содержания административно-процессуальных норм имеет устанавливаемый ими механизм процессуальных гарантий для граждан как участников юрисдикционного производства. Тем самым создается юридическая форма охраны личности гражданина от нарушений его административно-правового статуса, система административно-правовых гарантий его прав и законных интересов. Процессуальное положение гражданина выражается в том, что он обладает установленными процессуальными правами и обязанностями и имеет фактическую возможность реализовать их в ходе рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел. Гражданин может возбудить юрисдикционный процесс своими действиями (например, подачей жалобы), требовать от органов и лиц, уполномоченных разрешать данное дело, ознакомления с материалами дела, представлять доказательства, давать объяснения, заявлять различного рода ходатайства и т.п. Особенно широки процессуальные гарантии гражданина в законодательстве об административных правонарушениях. Аналогичного рода гарантии предусматриваются и для юридических лиц.

Правовое регулирование юрисдикционной административно-процессуальной деятельности придает ей юридический характер и создает основу для возникновения в рамках административного процесса особого вида правовых отношений - административно-процессуальных отношений. В них всегда представлена официальная сторона - субъект административно-юрисдикционной деятельности, правомочный решать индивидуальные административные дела в одностороннем юридически властном порядке. Главной их особенностью является то, что в их рамках обеспечивается одинаковый правовой уровень их участников, т.е. они относятся к административно-правовым отношениям горизонтального типа. Но, как это характерно для административно-правовых отношений вообще, процессуальное равенство сторон имеет силу до определенного момента. Таковым является момент вынесения решения по данному индивидуальному делу, что относится к прерогативе тех субъектов административно-юрисдикционной деятельности, в руках которых сосредоточены полномочия, необходимые для такого решения. Однако и в дальнейшем физическое или юридическое лицо, если оно не согласно с принятым по его делу решением, вправе обжаловать его, что вновь создает условия горизонтальности до вынесения окончательного решения по жалобе.

Механизм правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) или иных органов в целом не представляет собой единой совокупности административно-процессуальных норм и административно-процессуальных отношений. Фактически только юрисдикционные дела спорного характера да некоторые дела по применению принудительных мер процессуального обеспечения производства по административным правонарушениям имеют основательную регулирующую базу. Это Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый кодекс и Трудовой кодекс. В этом же плане заслуживает внимания законодательство о судебном обжаловании неправомерных действий (решений) исполнительных органов (должностных лиц).

Производство по делам об административных правонарушениях - типичный пример позитивного решения данной важной проблемы.

Что же касается процессуального обеспечения юрисдикции по применению мер административного принуждения за рамками конкретных административно-правовых споров, то в этой области еще много проблем. Единое регулирование отсутствует, впрочем, как и в области административных процедур. Наиболее отчетливо во всех процессуальных отношениях этого типа выражается право лица, по отношению к которому применяются те или иные административно-принудительные меры, подвергнуть сомнению их правомерность путем их обжалования. Но и оно возможно далеко не во всех случаях, поскольку отдельные меры административного принуждения вызываются объективными условиями (например, введение карантина, закрытие участков Государственной границы РФ, прекращение движения при возникновении угрозы общественной безопасности и т.п.). Тем не менее определенные элементы правового регулирования в подобных ситуациях содержатся в ряде нормативных правовых актов специального назначения или ведомственного характера (например, в законодательстве о милиции, о безопасности дорожного движения и т.п.). При этом необходимо учитывать, что применение мер административного принуждения нередко влечет за собой привлечение тех или иных лиц к административной ответственности, т.е. к вступлению в силу всех процессуальных гарантий, предусмотренных производством по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров в принципе отвечает требованиям законности и обеспечения прав и интересов физических и юридических лиц.

Во всех случаях осуществления административно-юрисдикционной деятельности необходимо обеспечение определенных процессуальных принципов, основу которых составляет принцип законности.

По этой причине все процессуальные принципы служат обеспечению реальности законности при рассмотрении и разрешении индивидуальных административных дел спорного характера, при применении административно-принудительных мер, а также в процедурном производстве.

Принцип компетентности означает, что далеко не все субъекты исполнительной власти наделены полномочиями административно-юрисдикционного характера. Частично полномочия такого рода есть у всех исполнительных органов (должностных лиц), но это касается только реализации дисциплинарной власти и разрешения жалоб. Полномочия же по более широкому кругу административно-юрисдикционной деятельности закрепляются не за всеми такими субъектами. Например, Кодекс об административных правонарушениях прямо закрепляет круг органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать такого рода дела. Строгое соблюдение принципа компетентности обеспечивает надлежащее применение юридических средств воздействия, способствует усилению ответственности полномочных органов (должностных лиц) за совершение ими процессуальных действий.

Принцип охраны интересов личности и государства означает необходимость надлежащего использования сторонами административно-юрисдикционного процесса своих прав, гарантий прав и законных интересов личности, интересов государства.

Принцип процессуального равенства означает равенство сторон, во-первых, перед законом и, во-вторых, наделение каждой стороны определенным объемом взаимных процессуальных прав и обязанностей.

Принцип достижения материальной истины предполагает тщательное изучение всех условий и обстоятельств, связанных с данным индивидуальным, административным делом, а также состязательность в ходе процессуального рассмотрения дел.

Принцип доступности выражается в беспрепятственной возможности каждой из сторон участвовать во всех стадиях рассмотрения индивидуального дела.

Принцип гласности предполагает, например, открытое рассмотрение административно-юрисдикционных дел, проведение процесса в нерабочее время, по месту работы, жительства или учебы правонарушителя.

Принцип экономичности выражается в установлении достаточно сжатых сроков для осуществления всего комплекса административно-юрисдикционных действий, включая исполнение принятого решения.

Принцип ответственности должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса, за проявление бюрократизма при разборе жалоб и т.п.

Административно-процессуальная деятельность юрисдикционного характера в соответствии с действующим законодательством РФ не является исключительной прерогативой исполнительных органов (должностных лиц). Конечно, она наиболее показательна для функционирования именно названных субъектов. Однако во многих случаях она относится к компетенции судебных органов, причем последняя постоянно расширяется. Так, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 125) и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. <\*> последний разрешает споры о компетенции между различными звеньями системы государственной власти, включая и органы исполнительной власти. Споры, возникающие в сфере государственного управления, разрешают также и арбитражные суды.

Расширение полномочий органов судебной власти по разрешению административно-юрисдикционных дел актуализирует проблему так называемой административной юстиции. Этот юридический институт достаточно широко развит во многих западных странах. При этом имеется в виду осуществление административно-юрисдикционной деятельности специально создаваемыми административными судами (например, административные трибуналы во Франции) либо общими судами с выделенным административным производством (например, в Великобритании). Под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами). Жалобы граждан на неправомерные действия должностных лиц приобретают характер административных исков.

В России система административной юстиции пока еще не сложилась, хотя ее определенные элементы существовали всегда, а в последние годы они получают заметное развитие. В числе подобных элементов: судебное разрешение жалоб на неправомерные действия (решения) исполнительных органов (должностных лиц); рассмотрение и разрешение судьями индивидуальных дел об административных правонарушениях; разрешение споров между органами исполнительной власти различных уровней в судебных органах.

14.3. Понятие и виды процедурных производств

Государственно-управленческая деятельность, в рамках которой происходит реализация исполнительной власти, свое непосредственное выражение в значительной степени находит в акциях позитивного характера, не связанных с осуществлением чисто юрисдикционных функций.

Часто действия, совершаемые в этих целях, охватываются понятием "делопроизводство" (например, получение паспорта) либо "порядок" (например, порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций). Применительно к деятельности надзорных органов (например, санитарно-эпидемиологического надзора) и их местных представителей определяются порядок или правила подготовки и проведения контрольно-надзорных действий и т.п.

В совокупности разнообразные управленческие действия подобного рода охватываются понятием административно-процедурного процесса или же административно-процедурного производства.

Отличия административно-процедурного производства от административно-юрисдикционного заключаются в основном в следующем. Предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспорного характера. В рамках процедурного производства правовая оценка поведения того или иного лица не является обязательной. Она может иметь место в качестве одного из условий удовлетворения тех или иных ходатайств (например, при регистрации, выдаче лицензии и т.п.), причем чаще всего предметом правовой оценки служат соответствующие документы (учредительные и т.п.). Но процедуры могут ее и не требовать (например, при подготовке управленческого решения).

Процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Его результат - удовлетворение законных запросов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата. Наконец, в рамках процедурного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности.

Анализ административно-правовых норм дает основания для вывода о широком распространении разрешительной, регистрационной, лицензионной и иных аналогичных систем, в рамках которых компетентными органами совершается комплекс различных процессуальных действий. Данный вариант административно-процессуальной деятельности по своему целевому назначению во многом является организационно-процедурным, поскольку служит интересам именно организации реализации прав граждан и юридических лиц в процессе повседневной работы исполнительного аппарата. Большинство индивидуальных дел, относящихся к процедурным, возникает по инициативе физических и юридических лиц и своим предметом имеет удовлетворение их законных интересов (например, при лицензировании).

Рассмотрим подробнее наиболее важные виды процедурного производства:

1) лицензионно-разрешительное;

2) регистрационное;

3) правотворческое (в смысле порядка подготовки правовых актов управления).

1. Лицензионно-разрешительное производство. В Российской Федерации отдельные виды деятельности осуществляются предприятиями, организациями и учреждениями независимо от организационно-правовой формы, а также физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на основании лицензии - специального разрешения органов, уполномоченных на ведение лицензирования. Основы лицензирования установлены Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 8 августа 2001 г. <\*>.

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

Для получения лицензии заявитель должен представить в орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности, ряд документов. В их числе: заявление о выдаче лицензии с указанием данных о заявителе (для юридических лиц - наименование и организационно-правовая форма, номер расчетного счета и соответствующего банка), вид деятельности, срок действия лицензии; копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации (для юридических лиц); документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления; справка налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа.

В зависимости от специфики деятельности может быть предусмотрено представление иных документов. Так, в некоторых случаях требуются сведения о технической или иной готовности к выполнению работ и профессиональной пригодности физических лиц (персонала). Требовать от заявителя представления документов, не предусмотренных в положениях о лицензировании соответствующих видов деятельности, запрещается. Все документы, представленные для получения лицензии, регистрируются органом, уполномоченным на ведение лицензионной деятельности.

При рассмотрении заявления о выдаче лицензии проводится экспертиза специальной экспертной комиссией. Возможно проведение дополнительной, в том числе и независимой, экспертизы (например, в случае возникновения спорных вопросов).

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами. Уведомление об отказе в выдаче лицензии представляется заявителю в письменном виде в указанный срок с указанием причин отказа.

В ряде субъектов РФ установлены сокращенные сроки принятия решения о выдаче лицензии по принципу "одного окна", т.е. гражданин подает все необходимые документы в одно окно (одному должностному лицу) и через него получает ответ на свое заявление.

Основанием для отказа в выдаче лицензии является: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности.

В лицензии указывается: наименование органа, выдавшего лицензию; юридический адрес предприятия-заявителя и паспортные данные физического лица; вид лицензируемой деятельности; срок действия лицензии; условия осуществления деятельности.

Срок действия лицензии устанавливается в зависимости от специфики вида деятельности, но не менее пяти лет. Могут выдаваться бессрочные лицензии. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения.

Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается.

Установлено, что при ликвидации предприятия, организации, учреждения или прекращении действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя выданная лицензия теряет юридическую силу.

Органы, уполномоченные на ведение лицензионной деятельности, могут приостановить действие лицензии в случаях: представления владельцем лицензии соответствующего заявления; обнаружения недостоверных данных в представленных для получения лицензии документах; нарушения лицензиатом условий действия лицензии и т.п. Срок приостановления не может превышать шести месяцев. Лицензиат вправе обжаловать решение в судебном порядке.

Руководители и должностные лица органов лицензирования несут ответственность за нарушение или ненадлежащее исполнение установленного порядка лицензирования. Они же контролируют соблюдение условий, установленных в лицензии.

Лицензирование в настоящее время является одной из самых распространенных форм разрешительной системы. Но последняя имеет и другие формы своего выражения.

Так, разрешительная система широко используется органами Министерства внутренних дел РФ. Объясняется это тем, что в данном случае регламентируется деятельность, непосредственно связанная с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности.

Регулирование в этой области осуществляется на основе законов РФ "О милиции" и "Об оружии". Министерство внутренних дел РФ в числе своих основных функций имеет следующую: организация деятельности органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) специальных разрешений (лицензий) на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказание услуг), подлежащих лицензированию в системе МВД, а также по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг).

Разрешительная (уведомительная) система в сфере охраны общественной безопасности представляет собой совокупность правил, регламентирующих и регулирующих порядок производства, приобретения, хранения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования оружейно-ремонтных, пиротехнических производств, стрелковых тиров. На основе разрешительной системы ведутся производство, продажа и приобретение оружия. Лицензии на производство оружия выдаются органами лицензирования, определяемыми Правительством РФ. Разрешение на его продажу или приобретение выдается органами внутренних дел.

Разрешения органов внутренних дел также необходимы для производства взрывных работ, въезда в пограничную зону, а также в закрытые административно-территориальные образования. Органы внутренних дел осуществляют лицензирование частной детективной и охранной деятельности.

Разрешительная система распространяется также на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пикетирования.

Исполнительные органы субъектов РФ, а также системы местного самоуправления дают разрешения на основе заявлений (уведомлений) уполномоченных трудовых коллективов предприятий и учреждений, общественных объединений и отдельных групп граждан. Заявление должно быть подано не позднее чем за 10 дней до проведения соответствующего мероприятия. В нем указываются: цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников и т.п. Решение сообщается заявителям не позднее чем за пять дней до времени проведения мероприятия. Решение может быть положительным, но с предложением другого места и иного времени проведения мероприятия. Решение может быть и отрицательным, если цель проведения мероприятия противоречит закону либо угрожает общественному порядку и безопасности. Отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Несанкционированные мероприятия подлежат прекращению. Участникам мероприятий запрещается иметь оружие или специально приготовленные предметы, использование которых может принести вред здоровью и жизни граждан либо причинить материальный вред.

2. Регистрационное производство. Регистрация - акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами федеральных служб, подведомственных Министерству юстиции РФ и МВД России. В частности, органы юстиции осуществляют государственную регистрацию нормативных актов органов исполнительной власти, регистрацию уставов общественных и религиозных объединений. Что касается нормативных актов, то имеются в виду те из них, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и носят межведомственный характер.

Органы Росрегистрации (федеральная служба) России осуществляют также государственную регистрацию юридических лиц и прав на недвижимость.

Для государственной регистрации общественных объединений в органы Росрегистрации подаются: заявление, устав, выписка из протокола учредительного съезда; сведения об учредителях и т.п. Документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции). Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Органы Росрегистрации, рассматривающие заявление общественного объединения о регистрации, принимают решение: зарегистрировать объединение и выдать учредителям свидетельство о регистрации либо отказать в регистрации и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке. Основанием для отказа в регистрации является противоречие устава Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, а также законодательству об общественных объединениях, непредставление всех необходимых документов или представление недостоверной информации и т.п.

Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. <\*> устанавливает, что государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения или прекращения прав на недвижимое имущество. Она является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке.

Данный вид государственной регистрации отнесен к компетенции учреждений Федеральной регистрационной службы России. Закон регулирует порядок регистрации (прием документов, их экспертиза и т.п.). Она проводится не позднее чем в месячный срок со дня подачи заявления и документов, необходимых для регистрации. Определены основания для государственной регистрации, требования к предъявляемым документам, основания для приостановления или отказа в регистрации.

В настоящее время действует регистрационный учет граждан. Правительство РФ утвердило 17 июля 1995 г. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации <\*>. В связи с узаконением свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства была отменена прописка и выписка граждан и заменена регистрационным учетом, который осуществляется по месту жительства в органах внутренних дел или в местной администрации. Если гражданин изменил место жительства, он обязан в течение семи дней с момента прибытия на новое место жительства обратиться в органы регистрационного учета с заявлением и соответствующими документами для оформления регистрации. Регистрация временного пребывания граждан (гостиница, санаторий и т.п.) осуществляется по истечении 90 дней с момента прибытия.

3. Производство по принятию правовых актов управления. Это - пример административных процедур, используемых преимущественно в интересах наиболее эффективной работы исполнительного аппарата по применению административно-правовых форм и административно-правовых методов реализации исполнительной власти.

В настоящее время на федеральном уровне регламентация таких процедур проводится достаточно эффективно. Причем акцент сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании, правовой экспертизе, процедуре принятия и т.п. Об этом можно судить на примере подготовки постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также частично - ведомственных нормативных актов.

Правовой базой для рассматриваемых процедур служат постановления Правительства РФ - Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов"; Правила подготовки ведомственных нормативных актов; Регламент Правительства и Положение об Аппарате Правительства. Кроме того, ряд процедур закреплен непосредственно в Федеральном законе "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. Наконец, важное значение в этом плане имеет Указ Президента РФ "О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации" от 2 мая 1996 г. <\*>.

Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" предусмотрен ряд вопросов, для решения которых установлен особый порядок: они решаются исключительно на его заседаниях, т.е. коллегиально. Проекты своих решений по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов Правительство направляет органам государственной власти субъектов РФ; предложения последних подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

Информация в лекции "[26 Представление о первобытности в древнем мире и средневековье](https://studizba.com/lectures/15-istoriya/496-lekcii-po-istorii-pervobytnogo-obschestva/7993-26-predstavlenie-o-pervobytnosti-v-drevnem-mire-i-srednevekove.html)" поможет Вам.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ проекты решений по вопросам, включенным в план заседаний, вносятся руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Проекты решений могут направляться на согласование руководителям федеральных органов исполнительной власти. Предложения граждан и организаций о принятии правительственных решений направляются для предварительного рассмотрения соответствующим органам исполнительной власти. Проекты решений вносятся с приложением пояснительной записки, содержащей необходимые основания и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они обязательно согласовываются с заинтересованными государственными органами, общественными и иными организациями. После согласования они визируются руководителями указанных органов и организаций. При разногласиях по проекту решения руководитель, готовящий его для внесения в Правительство, должен провести консультации с заинтересованными сторонами с целью поиска взаимоприемлемого решения. Если таковое не будет найдено, к письму в Правительство прилагается перечень разногласий. Предусматривается экспертиза проектов решений Правительства нормативного характера, проводимая Министерством юстиции.

Аппарат Правительства РФ проводит анализ проектов и обоснований к ним, редакторскую доработку текста, согласование с заинтересованными департаментами аппарата и Государственно-правовым управлением Президента РФ, а также визирование проекта у руководителей этих подразделений. К проекту решения прилагается справка, в которой кратко излагается существо проекта с аналитическими, справочными и другими необходимыми материалами. Срок на подготовку проекта решения устанавливается, как правило, в пределах до 10 дней.

Администрация Президента РФ представляет Президенту те проекты указов, которые сопровождаются пакетом постановлений и распоряжений Правительства. Правительство обязано обеспечить принятие предусмотренных указами Президента постановлений и распоряжений.

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации проект акта подлежит предварительному согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, что оформляется соответствующими визами. Возможно издание совместных правовых актов. Подготовка проекта возлагается на одно или несколько структурных подразделений. Должен быть определен круг должностных лиц, ответственных за подготовку проекта, а также установлены сроки подготовки проекта. В этой работе обязательно участие юридической службы органа. Возможно создание рабочих групп для подготовки проектов.

Государственная регистрация предполагает юридическую экспертизу правового акта, решение о необходимости его регистрации, присвоение регистрационного номера, внесение акта в Государственный реестр нормативных правовых актов. Государственной регистрации подлежат акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, а также имеющие межведомственный характер.

Для исполнения акты направляются только после государственной регистрации и официального опубликования. Без этого акт не может применяться.